

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond

Triin Saarma

**SAAREMAA OMAVALITSUSTE ÜHINEMISE
MAJANDUSLIKKE TAGAJÄRGI**

Magistritöö sotsiaalteaduse magistrikraadi taotlemiseks majandusteaduses

Juhendaja: prof. Olev Raju

Tartu 2015

Soovitan suunata kaitsmisele

(prof. Olev Raju)

Kaitsmisele lubatud “ “..... 2015. a

Riigimajanduse ja majanduspoliitika õppetooli juhataja Kadri Ukrainski

.....

(õppetooli juhataja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(Triin Saarma)

SISUKORD

Sissejuhatus	5
1. Riigi haldusterritoriaalne korraldus ja selle muutmine	8
1.1. Töös kasutatavatest põhimõistetest	8
1.2. Kohaliku haldustasandi haldusterritoriaalse korralduse teoreetilised alused ...	16
2. Haldusterritoriaalse reformi tulemustest Eestis	30
2.1. Eesti haldusterritoriaalse jaotuse kujunemine ja kohalike omavalitsuste ühinemine Eestis	30
2.2. Ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste ühinemiste uuringute tulemustest	35
2.3. Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemise tulemusi	43
Kokkuvõte	58
Viidatud allikad	62
Lisad	70
Lisa 1. Kohalike omavalitsuste ühinemiste SWOT-analüüs	70
Lisa 2. Kohalike omavalitsuste ühinemised Eestis aastatel 1996-2014	72
Lisa 3. Lümada valla külade kaugused Lümada vallamajast (Keskusehoone, Lümada küla) ja Lääne-Saare valla keskusest (Marientali tee 27, Kuressaare)	74
Lisa 4. Kärla valla asustusüksuste kaugused Kärla vallamajast (Pargi 1, Kärla alevik) ja Lääne-Saare valla keskusest (Marientali tee 27, Kuressaare)	75
Lisa 5. Põhitegevuse kulude ja investeerimistegevuse väljaminekute jaotus tegevusalade järgi	76
Lisa 6. Kaarma, Kärla ja Lümada valla kulud tegevusalade lõikes enne ühinemist ..	79
Lisa 7. Lääne-Saare valla 2015. aasta põhitegevuse kulude ja investeerimistegevuse väljaminekute jaotus tegevusalade järgi	80
Lisa 8. Saare maakonna omavalitsuste kulud tegevusalade lõikes perioodil 2010-2014	82
Lisa 9. Põhitegevuse kulude ja investeerimistegevuse väljaminekute jaotus tegevusalade järgi Saare maakonna omavalitsustes 2015. aastal	83

Summary 84

SISSEJUHATUS

Haldusreformist on Eestis räägitud ja kirjutatud juba 20 aastat. Selle reformi vajalikkuses ei kahelda ühiskonna ühelgi tasandil. Samas aga nende 20 aasta jooksul eriti kuhugi jõutud ei ole. Endiselt peab iga omavalitsus olenemata suurusest ja kasutada olevast tulubaasist hakkama saama sotsiaalabi ja –teenuste pakkumise, noorsootöö, veevarustuse ja kanalisatsiooni korraldamise, ruumilise planeerimise, teede ja tänavate korrashoiu, ühistranspordi korralduse, heakorra ja jäätmehooldusega, samuti omavalitsuse koolide, lasteaedade, kultuurimajade, raamatukogude jms ülalpidamisega. Lisaks tuleb leida vahendeid investeeringuteks ja arendustegevuseks. Kuna kohalike omavalitsuste kogutulu suurus ja tulu elaniku kohta erineb üksteisest mitmeid kordi, on Eestis kujunenud olukord, kus osa omavalitsusi ei suuda nõutaval tasemel täita kõiki neile pandud ülesandeid, näiteks pakkuda elanikele kvaliteetseid teenuseid, tagada kõikidele elanikele teenuste kättesaadavus, investeerida piisavalt valla arengu edendamiseks. On selge, et olemuslikult ei ole võimalik, et alla 1000 elanikuga omavalitsused suudaksid täita kõiki neile pandud ülesandeid ja teha seda sama kvaliteediga kui näiteks üle 10000 elanikuga omavalitsused.

Senini on loodetud omavalitsuste probleemid lahendada omavalitsuste vabatahtlike ühinemistega. Soodustamiseks omavalitsuste ühinemist võeti Riigikogus 22. veebruaril 1995 vastu Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. Kuna see seadus ei sätestanud täpsemalt haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevaid küsimusi, võttis Riigikogu 28. juunil 2004. a. vastu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse. Perioodil 1996-2014 on Eestis ühinenud 72 valda-linna, mille käigus on moodustunud 30 uut kohaliku omavalitsuse üksust.

Erakondade erinevad huvid ning vabatahtlike ühinemiste soodustamine on viinud olukorrani, kus senini on need ühinemised olnud oma sisult vaid omavalitsuste mehaaniline liitmine, mitte aga püüd omavalitsusi ka sisuliselt reformida (nt vaadata üle ülesannete jaotus keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel, kas kõik omavalitsused

peavad täitma samu ülesandeid). Mehaanilise liitmise puhul loodetakse omavalitsuste probleemid lahendada läbi efektiivsuse (mastaabiefekti). Samas aga ei ole suudetud kokku leppida ka haldusterritoriaalse korralduse alustes (ühtsetes lähtepunktides).

Nimetatud probleemide tõttu on põhjendatud anda ülevaade kohaliku haldustasandi haldusterritoriaalse korralduse muutmise teoreetilistest alustest (haldusterritoriaalse korralduse muutmise poolt- ja vastuargumentidest) ja uurida Eestis senini toimunud kohalike omavalitsuste ühinemiste tulemusi, sh Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemise majanduslikke tagajärgi.

Magistritöö eesmärgiks on anda ülevaade kohaliku omavalitsuse tasandi haldusterritoriaalse korralduse muutmise poolt- ja vastuargumentidest ning selgitada välja, millised on omavalitsuste mehaanilise liitmise tulemused. Eesmärgi saavutamiseks püstitatakse järgmised uurimisülesanded:

- selgitada haldusterritoriaalse reformi ja haldusreformi olemust;
- anda ülevaade kohaliku haldustasandi haldusterritoriaalse korralduse muutmise poolt- ja vastuargumentidest;
- anda ülevaade Eesti haldusterritoriaalse jaotuse kujunemisest ja kohalike omavalitsuste ühinemistest Eestis;
- anda ülevaade omavalitsuste ühinemiste uuringute tulemustest Eestis ja võrrelda neid tulemusi Siseministeeriumi poolt välja toodud eeldatavate tulemustega;
- hinnata empiiriliselt, kas Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemise järel suurenes efektiivsus ühiskonna jaoks tervikuna (uurida mastaabiefekti ilmnemist teenuste osutamisel ja kulutuste suurenemist teenuse tarbija jaoks).

Senistes uuringutes on küll analüüsitud, kas omavalitsuste ühinemise järel ilmneb üldvalitsemiskulude osas mastaabiefekt, kuid efektiivsuse suurenemist ühiskonna kui terviku jaoks omavalitsuste ühinemise järel ei ole käsitletud. Käesoleva magistritöö tulemused võivad leida kasutamist kohalike omavalitsuste edasise reformimise vajaduse ja suundade hindamisel (kas edaspidi tuleks jätkata omavalitsuste mehaanilise liitmisega).

Töö üheks eesmärgiks on selgitada välja Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemise tulemustele tuginedes, millised on mehaanilise liitmise tulemused (kas teenuste

osutamisel ilmneb mastaabiefekt ja kulutuste suurenemine teenuse tarbija jaoks, kui ühinemise järgselt vahemaad suurenevad). Püstitatud eesmärgi täitmiseks kasutatakse empiirilises osas kohalike omavalitsuste poolt Rahandusministeeriumile esitatavaid kassapõhiseid eelarve täitmise ülevaateid ning kohalike omavalitsuste 2015. aasta eelarveid. Lisaks on vaja andmeid endise Kärla ja Lümada valla asustusüksuste kauguse kohta teeninduspunktist ja Lääne-Saare valla keskusest ning andmeid selle kohta, kui tihti endise Kärla ja Lümada valla elanikel tuleb Kuressaares asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse sõita.

Käesolev magistritöö koosneb kahest peatükist, millest esimene on teoreetiline ja teine empiiriline. Esimese peatüki esimeses alapeatükis selgitatakse haldusterritoriaalse reformi ja haldusreformi olemust. Seejärel antakse teises alapeatükis ülevaade kohaliku haldustasandi haldusterritoriaalse korralduse muutmise teoreetilistest alustest, tuues välja haldusterritoriaalse korralduse muutmise (väheneb omavalitsusüksuste arv) poolt- ja vastuargumendid.

Teise peatüki esimeses alapeatükis antakse ülevaade Eesti haldusterritoriaalse jaotuse kujunemisest ja kohalike omavalitsuste ühinemistest Eestis. Peatüki teises alapeatükis antakse ülevaade kohalike omavalitsuste ühinemiste uuringute tulemustest Eestis ning võrreldakse nende uuringute tulemusi nii omavahel kui ka Siseministeeriumi poolt välja toodud eeldatavate tulemustega. Peatüki kolmandas alapeatükis hinnatakse empiiriliselt kasutades aegridade elementaaranalüüsi, kas Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemise järel suurenes efektiivsus ühiskonna jaoks tervikuna. Selleks uuritakse mastaabiefekti ilmumist teenuste osutamisel ja kulutuste suurenemist teenuse tarbija jaoks, kui teenuspiirkond suureneb.

Käesoleva töö autori tänusõnad kuuluvad juhendaja Olev Rajule asjakohaste märkuste ja nõuannete eest. Tänusõnad kuuluvad ka Lääne-Saare Vallavalitsuse ametnikele, kes olid lahkelt nõus küsimustele vastama ja erinevaid materjale saatma.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: haldusreform, haldusterritoriaalne reform, haldusterritoriaalne korraldus.

1. RIIGI HALDUSTERRITORIAALNE KORRALDUS JA SELLE MUUTMINE

1.1. Töös kasutatavatest põhimõistetest

Eestis valitseb teatav segadus antud magistritööga seotud põhimõistete haldusterritoriaalne reform ja haldusreform kasutamisel. Seetõttu selgitatakse esmalt nende mõistete sisu.

Selleks, et selgitada mõisteid „haldusreform“ ja „haldusterritoriaalne reform“, on vaja esmalt defineerida avaliku halduse mõiste. Arumäe *et al.* (2000) on defineerinud avalikku haldust järgmiselt: „Avalik haldus on korraldav, eesmärgistatud tegevus avaliku võimu teostamisel. Avalik haldus moodustab organisatsiooniliselt, funktsionaalselt ja õiguslikult ühtse terviku, mille alusel võib teda selgelt eristada teistest valdkondadest. Kuid vaatamata sellele jääb avaliku halduse mõiste ise ikkagi mitmetähenduslikuks.“ Õiguslalases kirjanduses määratletakse avalikku haldust järgmiselt (*Ibid.*).

1. Avalik haldus formaalses mõttes on haldusorganite kogu tegevus, vaatamata selle materiaalsele sisule, s.t. siia kuuluvad peale materiaalselt mõistetud halduse ka teised riikliku tegevuse liigid.
2. Avalik haldus materiaalses mõttes on haldustegevus, s.o. riikliku tegevuse liik, mida teostavad peamiselt haldusorganid ja teised haldusinstitutionid. Avalik haldus materiaalses mõttes on täidesaatev tegevus, mis on riigi üks põhifunktsioone.
3. Avalik haldus organisatsioonilises mõttes. See on avalik haldus haldusorganisatsiooni tähenduses, mis koosneb avaliku halduse kandjatest, haldusorganitest jt. haldusinstitutionidest. Avaliku halduse kandjaks võib olla riik või mõni muu avaliku võimu kandja, näiteks kohalik omavalitsus.

Lisaks tuleb mõistete haldusterritoriaalne reform ja haldusreform selgitamisel tähelepanu pöörata ka sellele, et Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduses (RT I 1995, 29, 356) kasutatakse mõisteid Eesti territooriumi haldusjaotus ja haldusterritoriaalne korraldus järgmises tähenduses:

- a) Eesti territooriumi haldusjaotus on Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks;
- b) haldusterritoriaalne korraldus on Eesti territooriumi jagunemine haldusüksusteks, mis on haldusjaotusel põhinevad, seaduse ja teiste õigusaktidega kindlaks määratud staatuse, nime ja piiridega üksus, mille territooriumi ulatuses teostatakse riiklikku või omavalitsuslikku haldamist.

Sulev Mäeltsemehe (2012: 342) arvamuse kohaselt peaks haldusreform hõlmama avaliku halduse eri tasandite – ilma Euroopa Liidu tasandita riigi kesktasand, regionaalne tasand ja kohalik tasand – vaheliste õiguslike, juhtimisalaste, majanduslike, sh rahanduslike jms seoste arendamist (korrastamist) kuni radikaalse muutmiseni (reformimiseni). Sulev Mäeltsemees mõistab haldusreformi üksnes radikaalsete muudatuste tähenduses. Väiksemad ja sageli toimuvad muudatused on pelgalt avaliku halduse arendamine või ka moderniseerimine.

Sulev Mäeltsemehe (2009: 158) väitel on hakatud haldusterritoriaalse reformi tähenduses sageli kasutama haldusreformi mõistet. Haldusterritoriaalse reformi mõiste selgitamiseks on Sulev Mäeltsemees koostanud maatriksi (vt tabel 1).

Tabel 1. Avaliku halduse tasandid ja valdkonnad

Avaliku halduse tasand	Institutsioonid	Eelarve	Avalik teenistus	...	Territoriaalne alus
Kesktasand	ministeeriumid jne	riigieelarve	sarnasused	...	Põhiseaduse § 122
Regionaalne tasand	maavalitsused jne	ja	ja	...	HTR
Kohalik tasand	kohaliku omavalitsuse juhtimis-struktuur jne	kohalike eelarvete suhe jne	erisused	...	HTR

Allikas: (Mäeltsemees 2009: 158)

Maatriksi read on avaliku halduse tasandid, kusjuures Euroopa Liidu (EL) liikmena peaks kõige ülemine tasand olema EL tasand, aga seal toimuvat on meil raske mõjutada, mistõttu haldusreformi analüüsides võib selle tasandi välja jätta. Maatriksi veerud on avaliku halduse suuremad või väiksemad valdkonnad, mida haldusreformi käivitades peaks analüüsima. Maatriksi igas ruudus peaksid olema küsimärgid, millele tuleb leida otstarbekad lahendused. Haldusterritoriaalne reform (HTR) tähendab maatriksis viimase veeru kahe viimase ruudu täitmist. Neist ülemises ruudus tuleks fikseerida maakondade, piirkondade ja muude regionaalsete üksuste (prefektuuride jne) territoriaalne alus. Muu hulgas peaks neist alumine ruut andma vastused küsimustele, kui palju ja milliste piiridega omavalitsusi peab üldse olema. Nime „haldusreform” all tegeletakse just nende viimasena nimetatud küsimustega väga lihtsustatud viisil. Enne kui asuda omavalitsuste arvu ja piiride määramise juurde, tuleks selgeks teha riigi ja kohalike omavalitsusüksuste funktsioonide omavahelist jaotust, eelarve koostamist jne puudutavad küsimused. (Mäeltsemees 2009: 158-159)

Seega tuleks Sulev Mäeltsemehe arvamuse kohaselt tegeleda kõigepealt maatriksi ülejäänud ruutude täitmisega (haldusreformiga) ja alles seejärel kahe HTR ruuduga. Maatriksist selgub, et haldusterritoriaalne reform on vaid üks osa haldusreformist ning haldusterritoriaalset reformi saab läbi viia kahel avaliku halduse tasandil: regionaalsel ja kohalikul tasandil.

Haldusterritoriaalse reformiga on seotud ka haldusterritoriaalse korralduse muutmine. Nimelt kui haldusterritoriaalse reformi käigus on leitud vastused küsimustele, kui palju ja milliste piiridega omavalitsusi peab üldse olema, siis sellele järgneb haldusterritoriaalse korralduse muutmine. Sulev Mäeltsemees (2006) on haldusterritoriaalse korralduse muutmise mõistet selgitanud järgmiselt: kui räägitakse või kirjutatakse valdade arvu vähendamisest x arvu võrra, siis on tegemist haldusterritoriaalse korralduse muutmisega.

Sarnaselt Mäeltsemehele on ka Dente ja Kjellberg käsitlenud haldusterritoriaalset reformi vaid ühe osana haldusreformist. Nimelt on Bruno Dente ja Francesco Kjellberg (1988: 11-13) jaganud haldusreformi kuueks kategooriaks.

1. Strukturaalset reformi võib võrrelda haldusterritoriaalse reformiga. See kujutab endast kohalike omavalitsuste piiride muutmist ja nende ühinemist.

2. Funktsioonide jaotuse ja protseduuride reformi puhul määrab keskvalitsus kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded.
3. Keskvalitsusepoolne finantsreform on seotud riikliku dotatsioonisüsteemi muutusega ja mõningate riiklike maksude üleandmisega kohalikule tasandile (ja vastupidi).
4. Organisatoorsed reformid keskenduvad täitevvõimu ja poliitiliste organite vahelistele suhetele ja samuti elanike ning kohalike otsustamisõigusega organite vahelistele suhetele. Organisatoorsete reformide puhul rakendatakse uusi juhtimismudeleid.
5. Otsustamisprotsessi reformid esinevad koos organisatoorsete reformidega ja nende käigus rakendatakse pikaajalise eelarvestamise ja strateegilise planeerimise põhimõtteid. Samuti töötatakse selle nimel, et parandada avaliku teabe edastamise võimalusi elanikkonnale.
6. Kohaliku omavalitsuse tasandi finantsreformid hõlmavad kohalike omavalitsuste autonoomset tegevust kohalike teenuste finantseerimise muutmisel. Need finantsreformid hõlmavad kohalike maksude ja tasude reformimist, mille eesmärgiks on autonoomsete kohalike maksude kehtestamine.

Seega kujutab haldusterritoriaalne korraldus endast Dente ja Kjellbergi käsitluse kohaselt halduse struktuurilist dimensiooni, mis peab ühilduma funktsioonide jaotusega, organisatsioonilise ja otsustusprotsessi korraldusega (Reiljan, Ülper 2011a: 283). Dente ja Kjellbergi esitatud kuuest haldusreformi kategooriast selgub, et probleeme avalikus halduses ei ole võimalik lahendada muutusega vaid ühes dimensioonis (nt omavalitsusüksuste ühinemine), vaid kooskõlastatult tuleb viia läbi muutused kõigis kategooriates (avaliku halduse erinevates aspektides). See sarnaneb ka Sulev Mäeltsemehe seisukohale, et enne kui asuda omavalitsuste arvu ja piiride määramise juurde, tuleks selgeks teha riigi ja kohalike omavalitsusüksuste funktsioonide omavahelist jaotust jne puudutavad küsimused.

Sarnaselt Sulev Mäeltsemehele on ka Siseministeerium defineerinud haldusterritoriaalse korralduse muutmist kui omavalitsusüksuste arvu vähenemist. Nimelt on Siseministeerium, kelle ülesannete hulka kuulub regionaalhalduse korraldamine,

defineerinud haldusterritoriaalse korraldusega seotud mõisteid järgmiselt (Haldusterritoriaalse korralduse ... 2013).

- Haldusterritoriaalse korralduse muutmine - ühe või mitme omavalitsusüksuse baasil moodustatakse üks või mitu uut omavalitsusüksust. Algatus võib tulla nii kohaliku omavalitsuse volikogu kui ka Vabariigi Valitsuse poolt. Enamasti väheneb haldusterritoriaalse korralduse muutudes omavalitsusüksuste arv.
- Piiride muutmine - protseduuri poolest sarnane haldusterritoriaalse korralduse muutmisele, kuid omavalitsusüksuste arv jääb samaks ja ühelt kohalikult omavalitsuselt teisele kohalikule omavalitsusele antakse üle väiksem või suurem territooriumiosa.
- Haldusterritoriaalne reform - haldusterritoriaalse korralduse muutmine, kus muudatused on ulatusliku iseloomuga ning algatatud Vabariigi Valitsuse poolt. Eesmärgiks saab olla optimaalsema haldusjaotuse kehtestamine.
- Haldusreform - ulatuslike ümberkorralduste tegemine avalikus halduses (riigi, maakonna või kohaliku omavalitsuse tasandil), mis võib hõlmata uute juhtimismudelite rakendamist, valdkondade ja funktsioonide ümberjagamist või halduspiiride muutmist.

Siseministeerium ja Sulev Mäeltsemees defineerivad haldusterritoriaalset reformi mõlemad läbi haldusterritoriaalse korralduse muutmise (omavalitsusüksuste arv muutub). Seega tuleb leida vastus küsimusele, kui palju ja milliste piiridega omavalitsusüksusi peaks olema. Samas on Siseministeerium eesmärgiks seadnud, et muudatused oleks ulatusliku iseloomuga, mida Mäeltsemees omakorda eraldi välja ei too. Viimane rõhutab pigem seda, et eelnevalt tuleks tegeleda hoopiski haldusreformiga – teha suuri muudatusi avaliku halduse erinevate tasandite omavahelistes suhetes, mitte aga teha kohe ulatuslikke ümberkorraldusi omavalitsusüksuste arvus.

Lisaks toob Siseministeerium haldusterritoriaalse reformi eesmärgina välja ka optimaalsema haldusjaotuse kehtestamise. Nagu juba eespool toodud, siis vastavalt Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusele, on Eesti territooriumi haldusjaotus Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Seega, kui soovitakse kehtestada optimaalsemat haldusjaotust ehk olemasolevas haldusjaotuses teha muudatusi, siis eeldab see kas maakondade või valdade või linnade kaotamist. Vastavalt

Eesti Vabariigi põhiseadusele (RT 1992, 26, 349) on aga vallad ja linnad kohaliku omavalitsuse üksused. Seega tuleks eelnevalt muuta ka põhiseadust. Kuna Siseministeerium esitab optimaalsema haldusjaotuse kehtestamise ühena haldusterritoriaalse reformi eesmärkidest, siis ilmselt peetakse silmas siiski optimaalsema haldusterritoriaalse korralduse kehtestamist.

Nii Sulev Mäeltsemees kui ka Siseministeerium mõistavad haldusreformi kui ulatuslikke (radikaalseid) ümberkorraldusi avalikus halduses. Samas võimaldab Siseministeeriumi haldusreformi definitsioon tegeleda haldusreformi (ulatuslikud ümberkorraldused avalikus halduses) nime all ka vaid halduspiiride muutmisega. Halduspiiride muutmise nimetamine haldusreformiks on aga väga lihtsustatud lähenemine ulatuslikele ümberkorraldustele.

Sarnaselt sellele, kuidas on haldusreformi mõistet defineerinud Mäeltsemees, on seda teinud ka Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit. Nimelt Eesti Maaomavalitsuste Liidu ja Eesti Linnade Liidu kinnitusel ei tähenda haldusreform mitte ainult linnade ja valdade, vaid kõigi erinevate haldustasandite omavaheliste suhete, õiguste, kohustuste ja vastutuse ülevaatamist ning sellega kaasnevalt juhtimiskorralduslike, organisatsiooniliste, õiguslike ja muude lahenduste kaasajastamist (Eestimaa linnade ... 2012: 5).

Seega rõhutavad nii Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Linnade Liit kui ka Sulev Mäeltsemees haldusreformi defineerimisel ümberkorraldusi avalikus halduses.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu arvamuse kohaselt tähendab haldusterritoriaalne reform kohalike omavalitsuste haldusterritooriumide ümberjagamist, suurendamist, vähendamist või ühendamist (Eesti Maaomavalitsuste ... 2011).

Eesti Maaomavalitsuste Liidu poolt esitatud haldusterritoriaalse reformi definitsioon on kombinatsioon Sulev Mäeltsemehe haldusterritoriaalsest reformist (ühendamine) ja Siseministeeriumi poolt defineeritud piiride muutmisest (haldusterritooriumide ümberjagamine, suurendamine, vähendamine). Eesti Maaomavalitsuste Liidu definitsioon jätab võimaluse tõlgendada haldusterritoriaalset reformi ka kui vaid piiride muutmist. Lähtudes käesolevas peatükis eespool esitatud erinevate autorite

haldusterritoriaalse reformi definitsioonidest, on piiride muutmise nimetamine haldusterritoriaalseks reformiks väga lihtsustatud lähenemine haldusterritoriaalsele reformile. Nii Sulev Mäeltsemees kui ka Siseministeerium defineerivad haldusterritoriaalset reformi läbi haldusterritoriaalse korralduse muutmise ehk omavalitsusüksuste arv muutub.

Sarnaselt eespool esitatud Sulev Mäeltsemehe ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu, Eesti Linnade Liidu käsitlustele on haldusreformi defineerinud veel ka Reiljan ja Timpmann ning Teeväli.

Nimelt peaks Reiljani ja Timpmanni väitel haldusreformi eesmärgiks olema kahe valitsustasandi sisulise sõltumatuse tagamine, et võimaldada mõlemal tasandil täita talle pandud funktsioone. Selleks tuleb reformida nii keskvalitsust kui ka kohalikke omavalitsusi ning paremini organiseerida kahe valitsustasandi omavahelisi suhteid. (Reiljan, Timpmann 2001: 438) Eesti halduskorralduse üheks suuremaks probleemiks on peetud riigi funktsioonide ebaotstarbekat jaotust keskvõimu ja kohaliku omavalitsuse vahel ning keskvõimu liigset sekkumist kohalike omavalitsuste tegevusse, mille tulemuseks on liigne fiskaaltsentralism ning kohalike omavalitsuste vähene autonoomia (*Ibid.*: 431).

Asko Teeväli Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna riigiteaduste instituudist on oma magistritöös (2009: 27) defineerinud haldusreformi ja haldusterritoriaalset reformi järgmiselt.

- Haldusreform on seotud kõigega, mis reformib avalikku haldust.
- Haldusterritoriaalne reform tähendab territooriumi muutmise kaasnemat halduskorralduse muutmist. Seega võib haldusterritoriaalset reformi pidada üheks osaks haldusreformist.

See, kuidas Asko Teeväli defineerib haldusterritoriaalset reformi võimaldab tegeleda haldusterritoriaalse reformi nime all vaid omavalitsusüksuste territooriumi muutmise, millega omakorda kaasneb halduskorralduse muutmine. Seega jätab Asko Teeväli haldusterritoriaalse reformi defineerimisel kõrvale haldusterritoriaalse korralduse muutmise (omavalitsusüksuste arv muutub), mis omakorda oli Mäeltsemehel ja Siseministeeriumil lähtepunktiks selle mõiste defineerimisel.

Kõigist eelnevaist käesolevas peatükis käsitletud autoritest erinevalt defineerivad haldusreformi ja haldusterritoriaalset reformi Arno Almann ja Urmas Arumäe Estonian Business School'i avaliku halduse õppetoolist. Nimelt on nad määratlenud reformid järgmiselt (Almann, Arumäe 2009):

- territoriaalne reform, mille käigus muudetakse maakondade, valdade ja linnade piire;
- haldusreform, mille eesmärk ei ole territoriaalse korralduse (sealhulgas valdade ja linnade piiride), vaid riigi halduspiirkondade muutmine (näiteks politsei või päästeteenistuse neli halduspiirkonda varasema 15 asemel), riigi poolt funktsionaalsete avaliku teenuse piirkondade kehtestamine (hõlmab mitmeid kohaliku omavalitsuse üksusi, kuid territoriaalsed muudatused on välditavad) või ka seadusega kohaliku omavalitsuse üksuste kohustuslike koostööpiirkondade moodustamine;
- haldusterritoriaalne reform, kus toimub kõik eelkirjeldatu korraga.

Almann ja Arumäe on nende mõistete sisustamisel jätnud täielikult kõrvale haldusterritoriaalse korralduse muutmise (omavalitsusüksuste arvu muutmine) ja ümberkorraldused avaliku halduse eri tasandite omavahelistes suhetes. Kuna Almann ja Arumäe on neid mõisteid võrreldes varasemalt käsitletud autoritega erinevalt sisustanud, siis on nende käsitluse kohaselt haldusreform ka osa haldusterritoriaalsest reformist. Almanni ja Arumäe käsitluse kohaselt muudetakse vaid omavalitsusüksuste piire, kuid nende arv jääks endiselt samaks.

Seega valitseb mõistete haldusreform ja haldusterritoriaalne reform defineerimisel suur segadus ning ühtset lähenemist selles osas kujunenud ei ole. Kui haldusreformi mõiste defineerimisel võib erinevate autorite puhul leida ühiseid lähtepunkte, siis haldusterritoriaalse reformi mõiste sisustamisel on erinevused juba palju suuremad.

Tuleb nõustuda Sulev Mäeltsemehe käsitlusega haldusterritoriaalsest reformist ja haldusreformist, kuna ta on need mõisted selgelt teineteisest eristanud. Samuti on ta välja toonud, et haldusterritoriaalne reform on vaid üks osa haldusreformist ning on haldusterritoriaalset reformi defineerinud kui haldusterritoriaalse korralduse muutmist. Mitmete teiste autorite definitsioonides on märgata lihtsustatud lähenemist – st on

jäetud võimalus piirduda haldusterritoriaalse reformi ja haldusreformi läbiviimisel vaid omavalitsusüksuse piiride muutmisega.

Edaspidi lähtutaksegi käesolevas magistritöös terminite haldusreform ja haldusterritoriaalne reform kasutamisel Sulev Mäeltsemehe definitsioonidest, kusjuures käesolev magistritöö keskendub haldusterritoriaalsele reformile kohaliku omavalitsuse tasandil.

1.2. Kohaliku haldustasandi haldusterritoriaalse korralduse teoreetilised alused

Kui eelmises peatükis käsitleti haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seotud mõisteid, siis käesolevas peatükis esitatakse haldusterritoriaalse korralduse muutmise (väheneb omavalitsusüksuste arv) poolt- ja vastuargumendid.

Kohaliku ja regionaalpoliitika tuntud uurija M. Keating (1995: 117) hinnangul on kohalike omavalitsuste ühendamiste temaatika väga tihedalt seotud ideoloogia ja huvidega, mistõttu ühendamiste pooldajatel ja vastastel on alati käepärast vajalikud argumendid. Tema arvates on argumente neljal teemal: majanduslik efektiivsus, demokraatia ja demokraatlik kontroll, võrdne kohtlemine (teenuste maht ja kvaliteet, nende ühtlane tase kõikidele maksumaksjatele) ning majanduskasv (tulubaasi kasv ühe elaniku kohta seoses ühinemiste sünergiaga).

Debatis suuremate haldusüksuste kohta tuuakse argumentidena avaliku teenuse kvaliteeti, tõhusust ja võrdsust, samas kui väiksemate üksustega seoses viidatakse demokraatialle ja identiteedile (Aalbu *et al.* 2008: 6). Iga kategooria võib sisaldada elemente nii suuremate kui väiksemate haldusüksuste toetuseks (*Ibid.*: 11).

Efektiivsuse all mõeldakse ressursside kasutust, mis võimaldab toota sama koguse väljundit vähema ressursiga või sama või vähema ressursisiseni korral toota rohkem sama kvaliteediga väljundit (Understanding ... 2007).

Kohalike omavalitsuste ühinemise pooldajad tuginevad efektiivsuse argumendi põhjendamisel kolmele efektile – mastaabiefekt, mitmekülgussääst ja

administratiivkulude (osakaalu) vähenemine –, mis nende hinnangul kaasnevad kohaliku omavalitsuse üksuste suurenemisega (Dollery, Fleming 2006: 272).

Efektiivsusega seostatakse enim mastaabiefekti. Majandusteadustes kasutatakse seda mõistet kulueelise kohta, mille ettevõtte omandab tegevuse laiendamisel, kui väljundi hulga suurenedes keskmine ühikukulu väheneb. (Viks 2010) See ilmneb siis, kui tootmise pikaajaline piirkulu on väiksem kui pikaajaline keskmine kulu (Bailey 1999: 25).

Suurtel omavalitsustel on mastaabisäästu tingimustes võimalik pakkuda elanikkonnale sama kulutaseme juures (elaniku kohta) väiksemaga võrreldes enam avalikke teenuseid või vähendada sama teenuste taseme juures kulutaset elaniku kohta (Reiljan, Ülper 2011b: 478).

Mastaabisääst võib ilmned mitmel põhjusel (Bailey 1999: 25):

- 1) püsikulud tehases või tootmisprotsessis;
- 2) töötajate suurem spetsialiseerumine ja tööjaotus, kui tootmismahud suureneb;
- 3) fikseeritud haldus- ja juhtimisprotsessid, mida tuleb sooritada olenemata tootmismahust;
- 4) rahalisest võidust, mis saadakse ostuvõime suurenemisest tulenevalt madalamatest sisendi ühikuhindadest.

Esimesel juhul ilmneb mastaabisääst, kuna tootmismahu suurenedes on võimalik püsikulud ära jagada suurema hulga toodete vahel. Seega on kulud ühe toote kohta väiksemad võrrelduna väiksema tootmise mahuga. Kohalike omavalitsuste puhul on käsitletavad selliste püsikuludena näiteks kulud infotehnoloogiale ja hoonete ülalpidamise kulud. Seetõttu peaks olema halduskulude osakaal kogukuludest suuremates omavalitsustes madalam, võimaldades suunata rohkem ressursse põhifunktsioonide täitmisse ja teenuste osutamisse. (Andrews, Boyne 2009: 741)

Teisel juhul ilmneb mastaabisääst, kuna suurema omavalitsuse korral on võimalik süvendada töötajate spetsialiseerumist, mistõttu suureneb ametnike tööviljakus (ei ole vaja ennast jaotada mitme sektori vahel) ja professionaalsus. Samas on oht, et suurem ja funktsionaalselt spetsialiseeritud ametnikkond tähendab keerukate teenuste puhul

rohkem bürokraatiat ning rohkem ajakulu kodaniku jaoks oma probleemi lahendamisel. (Sootla *et al.* 2008: 18)

Kolmas eespool esitatud mastaabisäästu ilmnemise põhjustest on seotud sellega, et suurem mastaap võimaldab vältida dubleerimist juhtimise viimisel ühe katuse alla ja sellega vähendada tugikulusid, mis on suhteliselt suured väikeses mastaabis ja hajutatud tegutsemisel. Efekt on ökonoomia ennekõike tugiteenuste arvelt ning teenuste osutajate suurema spetsialiseerumise ja professionaalsuse arvelt. (*Ibid.*: 17) Kui enne oli igas omavalitsuses kas vallavanem või linnapea ning valla- või linnasekretär, siis ühendvallas ei ole neid enam nii palju vaja ning kokkuvõttes saavutatakse tööjõukulude osas.

Neljanda punkti korral ilmneb mastaabisääst olukorras, kus tootmissisendeid suurtes kogustes ostes on võimalik kaubelda madalamat hinda ühiku kohta. Omavalitsuste kontekstis on see punkt teisejärguline, kuna nemad tootmissisendeid pidevalt suurtes kogustes ei osta.

Kohalike omavalitsuste liitmisel tuleb aga arvestada, et mastaabisääst avaldub ainult teatud tegevusvaldkondades. Tööjõumahukad ja kliendikesksed teenused (näiteks sotsiaalhoolekanne), annavad üldiselt vähe mastaabiefekti, kuna teenuse spetsiifika nõuab mahu suurendamise korral rohkem töötajaid (püsikulude osakaal on väike ning seetõttu ei ole võimalik teenuse mahu kasvades ühikukulud oluliselt langetada). Kapitalimahukad teenused, näiteks reoveepuhastus ja veevarustus, võimaldavad seevastu olulist mastaabiefekti, kuna teenuse mahu suurenemisel on võimalik nende püsikulud ära jagada suurema hulga tarbijate vahel, mis võib kaasa tuua ühikukulude olulise vähenemise. (Dollery, Fleming 2006: 274-275)

Kohalike omavalitsuste piiride laienemine võib kaasa tuua ka negatiivse mastaabiefekti, kuna teenuste mahu suurenedes kasvavad juhtimisprobleemid. Juhtimisprobleemid tekivad, kui ühinemine murrab lähedase sideme väikeste omavalitsuste ja nende elanike vahel. (*Ibid.*: 274-275)

Samas võivad väiksemad üksused tõhusamadki olla, kuna nad tunnevad kohalikke olusid paremini, saavad edukamalt valida klientide väljakutsete lahendamiseks sobivaid

meetmeid ning on suutelised kohandama teenuste pakkumist kohalikes nõudmistes esinevate erinevustega. (Aalbu *et al.* 2008: 11)

Analüüsides kohalikke omavalitsusi on efektiivsuse käsitus sageli seotud kohaliku omavalitsuse üksuse optimaalse suuruse otsimisega. Jõutud on seisukohale, et “üks-suurus-kõigeks” teenuse osutamise aspektist on probleemi lihtsustamine. (Viks 2010) Nimelt ei ole kohaliku omavalitsuse jaoks ühte funktsionaalselt optimaalset suurust, sest igal teenusel on erinev (tehniliselt) efektiivseim ulatus või mõjupiirkond (Dollery, Crase 2004: 269). Seega saab optimaalset suurust määrata ainult üksiku toote või teenuse jaoks (Bailey 1999: 26), kuid omavalitsused pakuvad paljusid erinevaid tooteid ja teenuseid. Omavalitsuse suurus, mis teatud teenuste puhul toob kaasa mastaabisäästu võib teiste teenuste puhul kaasa tuua hoopis mastaabihalvemused (Dollery, Crase 2004: 269). Seega saab optimaalne omavalitsuse suurus eksisteerida ainult siis, kui omavalitsused pakuvad samasuguste kulukõveratega avalikke teenuseid. Tegelikult on teenuste kulukõverad erinevad ja seetõttu oleks erinevate avalike teenuste pakkumiseks optimaalsete kuludega vaja erineva suurusega omavalitsusüksust, s.t ühe teenuse pakkumise seisukohalt tuleb konkreetne omavalitsusüksus tunnistada väikeseks, mõne teise puhul aga suureks. Seega ei ole teoreetiliselt olemas omavalitsusüksuse optimaalset suurust ja järelikult tähendab optimaalse haldusterritoriaalse korralduse otsimine endast sisulise lahenduseta pseudoülesannet. Haldusterritoriaalse korralduse muutus võib parandada ühtede avalike teenuste pakkumist, kuid teiste teenuste pakkumine paratamatult halveneb. (Reiljan, Ülper 2011b: 484)

Tõendeid erinevatest kulukõveratest leiab ka empiirikast. Joel Byrnes ja Brian Dollery (2002: 393-394) on teinud kokkuvõtte mitme 1959-2001. aastal Ameerika Ühendriikides ja Suurbritannias tehtud uuringu põhjal. Selgus, et 39 protsendil juhtudel ei ole mingit statistilist seost elaniku kohta tehtavate kulutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse vahel, 8 protsendi puhul leidis kinnitust mastaabiefekt, 29 protsendil juhtudel U-kujulise kulukõvera olemasolu ning 24 protsendil ilmnes negatiivne mastaabiefekt. Seega võib järeldada, et on suur ebakindlus, kas mastaabiefekt esineb kohalike omavalitsuste teenuste pakkumisel.

Samas on hilisemate uuringute tulemusena jõutud järeldusele mastaabiefekti võimalikkuse suhtes mõnes kohaliku omavalitsuse tegevusvaldkonnas, eelkõige administratiivkulude osas (Andrews, Boyne 2009: 755).

Kohalikud omavalitsused, mis on liiga väikesed saavutamaks ise mastaabisäästu oma ülesande täitmisel võivad siiski osa saada mastaabisäästust ostes seda kaupa või teenust teistelt avaliku sektori üksustelt või eraettevõtetelt, kes on piisavalt suured, et saavutada mastaabisäästu, või pakkuda teenust ühiselt koostöös teiste kohalike omavalitsustega. Eelneva tõttu on väikestel omavalitsustel võimalik tagada oma valijatele soovitud teenused ja samal ajal tagada ka kulueelis, mis tuleneb mastaabisäästust tootmisest. (Dollery *et al.* 2007: 477)

Eesti kohalike omavalitsuste koostöö arendamise tähtsust rõhutas ka OECD 2011. aastal avaldatud riigivalitsemise raport „Ühtsema riigivalitsemise suunas“. Avalike teenuste osutamise valdkonnas toodi ühe soovitusena välja kohalike omavalitsuste horisontaalse koostöö edendamine. Nimelt soovitatakse luua tugevamad stiimulid koostööks, et omavalitsusüksuste vabatahtlik koostöö muutuks alternatiiviks nende ühinemisele. (OECD ... 2011: 68) Piirkondliku iseloomuga teenuste näitena, kus kohalikel omavalitsustel on võimalik koostööd teha, võib tuua ühistranspordi ja jäätmehoolduse korraldamise, haridus- ning sotsiaalsiaalsüsteemide võrgustiku planeerimise või piirkondliku arengu kavandamise küsimused (Mäeltsemees 2012: 349).

Eesti kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558) annab omavalitsusüksustele õiguse selliseks koostööks. Nimelt võivad kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 62 lõike 1 kohaselt vallad ja linnad ühiste huvide väljendamiseks, esindamiseks ja kaitsmiseks ning ühiste ülesannete täitmiseks tegutseda ühiselt, anda sellekohased volitused mõnele vallale või linnale, moodustada kohaliku omavalitsuse üksuste liite ja muid ühendusi. Vastavalt eespool nimetatud seadusele võivad vallad ja linnad sellise koostöö korral näha lepinguga ette ühisasutuste moodustamise.

Eespool toodud alternatiivsed võimalused nagu kohalike omavalitsuste koostöö ning toodete ja teenuste sisseostmine seavad mastaabisäästu kui kohalike omavalitsuste ühinemise majandusliku efektiivsuse põhjenduse veelgi enam kahtluse alla.

Stephen J. Bailey (1999: 27) arvamuse kohaselt on aga üldse küsitav mastaabisäästu teoreetiliste seisukohtade sobitamine kohalike omavalitsuste tegevuse konteksti, kuna paljud kohalike omavalitsuste poolt pakutavad teenused ei ole kuigivõrd standardiseeritud, väljundi ühikukulud ei ole suure üldkulude osatähtsuse tõttu piisavalt täpselt mõõdetavad, väljundid ei ole selgelt eristatavad (tarbimine ja tootmine toimuvad sageli samaaegselt – näiteks õpetaja õpetab õpilasi) ega kvantitatiivselt mõõdetavad.

Teisena tuginesid kohalike omavalitsuste ühinemise pooldajad efektiivsuse argumendi põhjendamisel mitmekülsussäästule. Mitmekülsussääst (profiilisääst) viitab majanduslikule kasule, mis tekib suure hulga erinevate toodete ja teenuste pakkumisel ühes organisatsioonis, näiteks kohalikus omavalitsuses. Eriti avaldub mitmekülsussääst siis, kui ühes organisatsioonis palju erinevaid teenuseid pakkuda on odavam võrrelduna sellega, kui neid üksikuid teenuseid pakuksid paljud spetsialiseerunud organisatsioonid. (Dollery, Crase 2004: 269) Suurem mahuökoonoomia tekib teenusühiku odavnemisega, kui teenuse saajate ring laieneb (Sootla *et al.* 2008: 17).

Mitmekülsussäästu saavutamiseks on neli peamist võimalust.

1. Sisendite koondamine samade väljundite tootmiseks. Näiteks seni kahe osakonna pädevuses olnud sarnase teenuse osutamise ühendamine ühte osakonda. (Dollery, Fleming 2006: 276) Näiteks taotluste vastuvõtmine, lubade väljastamine, kultuuri- ja turismivaldkonna infoteenuste ühine osutamine (Viks 2010).
2. Sisendite ühisus (*Jointness in Inputs*) – sisendite ühisus esineb olukorras, kui üht sisendit on võimalik kasutada rohkem kui ühe väljundi tootmiseks. Profiilisääst sisendite ühisusest esineb sageli siis, kui omavalitsus omab põhivara, mis ei ole täielikult ära kasutatud. (Dollery, Fleming 2006: 277)
3. Väljundite ühisus (*Jointness in Outputs*) – väljundite ühisus esineb olukorras, kus rohkem kui üht väljundit toodetakse täpselt samadest (või ligikaudu samadest) sisenditest, erinedes seega eelmisest olukorrast sisendite ühise kasutamise poolest. Väljundite ühisuse korral on üks väljunditest enamasti teisejärgulise tähtsusega (kõrvaltoode). Näiteks reoveepuhastusjaamad pakuvad kõrvaltootena tekkivat puhastatud vett kastmisveeks põllumajanduses (*Ibid.*: 278), koolitransporti kasutatakse ka kohalike elanike transpordiks (Viks 2010).

4. Seosed teenuste osutamise või toodete tootmise protsesside vahel – see erineb eelnevatest olukordadest selle poolest, et puudub nii sisendite kui ka väljundite ühisus. Ometi esineb seos nende sõltumatute protsesside vahel, kuna ühe protsessi väljundid, mis võivad olla nii informatsioonilised ja füüsilised, on teise protsessi sisenditeks. Ühe väljundi tootmine võib anda informatsiooni ja teadmist, mis aitab täiustada teise väljundi tootmist. Seda tüüpi vastastikmõju on levinud pigem teenuste pakkumisel kui toodete tootmisel. (Dollery, Fleming 2006: 278) Näiteks probleemsete noorukite sotsiaalne integratsioon sotsiaalsete probleemidega inimeste abistamisel (sotsiaaltöösse kaasamine) (Viks 2010).

Kohalike omavalitsuste ühinemise vastuargumendina kasutatakse ka teenuste kättesaadavuse vähenemist ühinemiste järel (Sootla *et al.* 2008: 17). Seda seetõttu, et kui mitme omavalitsuse ühinemise järel koondatakse teenuste pakkumine ühte organisatsiooni, suureneb ka teenuspiirkond. Suurem teenuspiirkond võib teatud teenuste puhul suurendada kulutusi kommunikatsioonile ja seega neutraliseerida mahuefekti. Seda eriti üksustes, kus vahemaad on suured. Selle vältimiseks püütakse tihti kulud üle kanda teenuse saajale, mistõttu tegelikku koguefektiivsust ei saavutata. See on ka teenuste kättesaadavuse ja mastaabiökoonoomia hindamise teine tahk, mis eeldab, et mitte teenuste osutamise, vaid selle kogutarbimise kulud tuleb võtta efektiivsuse hindamise aluseks. (*Ibid.*: 17) Eelnevast tulenevalt on sarnaselt mastaabisäästule ka mitmekülgussäästu kasutamine omavalitsusüksuste ühinemise põhjendusena seotud oma kitsaskohtadega.

Efektiivsuse tõusu arvel on võimalik parandada teenuste kvaliteeti: samade sisendite suhte säilides tagatakse parem toodete või teenuste kvaliteet. Kuid selliste paranduste ulatust on keeruline mõõta (kas teenuse kvaliteet tegelikult paranes või mitte), seejuures on keeruline vältida ka olukorda, kus teenuse kvaliteedi parandamiseks suurendatakse paralleelselt sisendite hulka, mistõttu oodatud eelarvekulude vähenemist ei kaasne. (Viks 2010)

Suurem kasutajate arv ja kuhjumisefekt võimaldab pakkuda mitte niivõrd suuremat mahtu ja hulka vaid varieerida teenuseid vastavalt kodaniku soovidele ja vajadustele (Sootla *et al.* 2008: 17).

Tuleb arvestada ka seda, et avalikud teenused on, erateenustega võrreldes, mahuliselt (eelarve tõttu) piiratud, ja kvaliteedi/kvantiteedi suhet reguleerib poliitiline otsus: kui palju me sellele kulutame. Teenuste madal hind võib tuleneda ka sellest, et selle kvaliteet on halvem ja see ei vasta standardile. Tegelikult hinnatakse väljundi ja sisendi kaudu teenuse maksumust, kuid mitte selle reaalselt efekti avaliku teenuse tarbijale. Suuremad kulutused võivad vastupidi olla teenuse kõrge tulemuslikkuse (võrreldes kulutuste ühikuga) näitaja (nt koolide asukoht riigieksamite pingereas). (Sootla *et al.* 2008: 17-18)

Uuemate käsitluste kohaselt on efektiivsuse arvel saavutatavast kokkuhoiust (kulude vähenemisest) olulisem siiski saadav kasu – kas suurem lisaväärtus kasutajale tootlikkuse täiustumise või vabanenud ressursside ümbersuunamise tõttu avaliku sektori teistesse valdkondadesse, kus neil on suurem mõju (Quirk 2005: 616).

Riigi haldusterritoriaalse jaotuse puhul ei ole aga omavalitsusüksuste tegevuse majanduslik tõhusus üldse keskne küsimus, mistõttu ei ole mõtet ka ei mastaabi- ega profiilisäästu saavutamist üle tähtsustada (Reiljan, Ülper 2011b: 480). Tuleb arvestada, et kohalik omavalitsus ei ole majanduslikule efektiivsusele orienteeruv äriettevõtte, vaid valitsusasutus, mis peab tagama riigivõimu kohaloleku ja demokraatia arengu omavalitsusüksuses. Kulude suurusest ja efektiivsusest saab rääkida ainult riigivõimu kohaloleku ja demokraatia arengu tagatuse piires. (Reiljan, Timpmann 2001: 433) Sarnasel arvamusel on ka Sulev Mäeltsemees, Michel Kull, Mikk Lõhmus ja Jüri Ratas (2012: 51), kelle väitel on iseseisvuse taastanud Eesti Vabariigis absolutiseeritud kohaliku omavalitsuse toimimise majanduslikke eesmärke, ignoreerides tõsiasi, et kohaliku omavalitsuse toimimise eesmärgid on ka avaliku võimu teostamine ja demokraatia tagamine.

Georg Sootla, Kersten Kattai ja Ave Viksi (2008: 21) arvamuse kohaselt on mastaabi- ja profiilisäästu saavutamine hajusalt asustatud Eesti valdades problemaatiline ning ühinemistel on mõtet vaid siis, kui toimuvad kvalitatiivsed muutused valitsemises, võimude ja kodanike suhetes ning kohaliku võimu ja keskvõimu suhetes.

Nagu käesoleva peatüki alguses toodud, siis on Keating`u hinnangul kohalike omavalitsuste ühendamise poolt- ja vastuargumente neljal teemal. Üheks neist on demokraatia ja demokraatlik kontroll.

Suuremat demokraatlikkust seostatakse väiksemate omavalitsusüksustega (Aalbu *et al.* 2008: 34). Janno Reiljan ja Kadi Timpmann (2001: 434) rõhutavad, et demokraatia arendamise seisukohalt on tähtis, et madalaim võimutasand asuks kodanikule võimalikult lähedal. Optimaalne võimutasandi vahemaa rahvast oleneb kodanike demokraatliku mõtteviisi arengutasemest ja kogemuste ulatusest. Mida vähem on inimestel demokraatiaalast teadlikkust ja kogemust, seda lähemal peaks esmane võimutasand neile olema, seda väiksem on ka optimaalse suurusega kohalik omavalitsusüksus. Eestis, kus inimeste demokraatiakogemus on kõigest paarkümmend aastat vana, ei tohiks omavalitsused olla suured (Reiljan, Ülper 2011b: 480).

Reiljan`i ja Timpmann`ga sarnasel arvamusel on ka Aalbu, Böhme, Uhlin (2008: 34), kelle hinnangul on hästitoimiva demokraatia jaoks vajalik valijaskonna ja poliitikute lähedus. Kui omavalitsused või regioonid suurenevad, kasvavad ka vahemaad rahva ja nende valitud esindajate vahel ning demokraatlik element muutub vähem silmatorkavaks.

Kohaliku omavalitsusüksuse suurenemisest kardetakse, et inimesed kaotavad oma territoriaalse identiteedi (Reiljan, Ülper 2011b: 481). Argument, et uues suuremas omavalitsuses on ühtset identiteeti raske luua, põhineb eeldusel, et teatavat maa-ala jagavatel inimestel on tugevad ühised huvid ning nad valivad seega ühiselt esindajad piirkonna arengut juhtima. Selle vaate puhul on tegemist riikliku demokraatia keskse mõttega, kuid seda kasutatakse sageli ka kohalikul tasandil, kus haldusüksuste piirid määrati kodanike igapäevaelu piiride alusel. Viimasel ajal on inimeste liikumine suurenenud ning nende funktsionaalsed piirkonnad vana haldusjaotusega võrreldes tunduvalt laienenud. Samas on inimeste identiteet sageli jäänud seotuks endiste üksustega. Seega on tegemist demokraatia küsimusega, st milline peaks olema poliitilise/administratiivse süsteemi geograafia – kas regioon peaks piirduma alaga, millega on seotud inimeste identiteet, või olema funktsionaalne piirkond, mille elanikel on ühised huvid. Seega on identiteet haldusreformi üle peetavates aruteludes tähtis tegur. (Aalbu *et al.* 2008: 35)

Levinud on tees, et suures vallas maksab valija hääle vähem ja seetõttu väheneb kodanike hääle mõjukus ning kodaniku huvi mõjutada valla otsuseid. Samas, suureneb suuremas vallas voliniku hääle kaal ja voliniku professionaalsus ning volinikutöö väärtus (seda hakatakse tõsisemalt tegema ja vääriskamalt hindama), mistõttu kodanike huvi kohaliku poliitika vastu võib hoopiski suureneda. (Sootla *et al.* 2008: 19)

Kenneth Newtoni (1982: 202) hinnangul on väiksemates ja väiksemate eelarveliste vahenditega omavalitsustes elanike huvi omavalitsuse tegemiste vastu nõrgem, kuna mida vähemaks on omavalitsus võimeline, seda vähem tähtsad tunduvad ka nende tegevused ning seda vähem soovitakse end nendega tüüdata.

Georg Sootla, Kersten Kattai ja Ave Viksi (2008: 14) hinnangul oleks valdade ühinemiste üks tulem (ja eesmärk) tasakaalustatud parteispektri kujunemine ja poliitilise kontrolli tugevnemine kohalikes omavalitsustes. Nimelt võidab tähelepanuväärses osas Eesti omavalitsustes üks partei enam kui 2/3 hääli ning ühe partei ja kohaliku eliidi ühe tervikrühma sisuliselt monopoolne valitsemine väheneb kusagil alates 5000 elanikuga omavalitsustes. Lisaks võib Georg Sootla, Kersten Kattai ja Ave Viksi (*Ibid.*: 18-19) arvamuse järgi omavalitsusüksuste elanike arvu kasvuga väheneda piirkondlik partikularism. Enamgi, suuremates valdades on kergem nn. rohujuure tasandi organiseerumine ja võimude survestamine, kuna partikulaarsed isiklikud suhted seda ei sega. Näiteks vertikaalse tasakaalu loomine avalikule võimule (protest, kontroll) on väikestes valdades raskendatud, kuna isiklikud suhted ja võimalus olla kogukonnast kõrvale tõrjutud seda takistavad.

Teisitimõtlejate allasurumist ja sellest tulenevat oma arvamuse varjamist võib ette tulla eriti nendes omavalitsustes, kus poliitilised liidrid on ühtlasi ka majandusliidrid (suurimad tööandjad). Sellises olukorras võib poliitiline erimeelsus tähendada otsest majanduslikku ohtu (nt töökoha kaotust). (Reiljan, Ülper 2011b: 481)

Seega võib osalus suuremates valdades selle parema organiseerituse, kodanikuühenduse suurema mitmekesisuse ja ampluaa, anonüümsuse ja suuremate ressursside tõttu pigem suurendada osaluse kvaliteeti ja mõjukust kohalikule otsustusprotsessile. Samas kui väikesed vallad tagavad personaalse kontakti võimudega ning korporatiivse kindlustunde. (Sootla *et al.* 2008: 3)

Küll aga võib personaalne kontakt kõrvale tõrjuda tegelikud avalikud probleemid ning suunata avalikku võimu lahendama partikulaarseid ja teisejärgulisi probleeme. See aga pole kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõtetega. Väikevallas toimib tegelikult väga spetsiifiline poliitika, osaluse ja kontaktide mudel, mis tugineb ennekõike isiklikele suhetele. Liiga lähedal asuv võim ei ole piisavalt mõjukas või vastupidi võib liigselt sekkuda kodanikuühiskonna asjadesse. (Sootla *et al.* 2008: 19)

Sarnasel arvamusel on ka Riigikontroll, kelle hinnangul on demokraatiaprobleemid kohalikes omavalitsustes seotud üldise poliitilise kultuuri, teadlikkuse, aga tihti ka omavalitsuste väiksusega. Pisikese kogukonna tõttu on mitteformaalsetel suhetel otsustele suur mõju. Korruptsioonivastase strateegia kohaselt on avalikus sektoris probleemiks poliitiline ja ametnike tasandi korruptsioon. Neist kahest ohtlikum, poliitiline korruptsioon, puudutab kohalikes omavalitsustes õigusloomet, poliitiliste otsuste mõjutamist ning avalike vahendite kasutamist erakonna ja valimiskampaania huvides. (Ülevaade ... 2013: 63)

Suuremates omavalitsusüksustes tekib otsustamise kohmakuse probleem ja tähelepanu hajumise probleem teatud probleemidele või vajajatele (ääremaastumine) (Sootla *et al.* 2008: 18). Ääremaastumist saab käsitleda kolmes aspektis (*Ibid.*: 76-77).

1. Kui valla külade ja piirkondade füüsilist kaugenemist keskusest ja/või takistuste tekkimist sujuvaks kommunikatsiooniks (transpordiks), mille tulemusena väheneb teenuste kättesaadavus.
2. Kui valla külade ja piirkondade spetsiifiliste huvide ja vajaduste "sisendi" nõrgenemine, mis on seotud valla võimude võimega tagada huvide esindatus (nende agregeerimine). See eeldab põhiliste sihtrühmade ja piirkondade huvide jõudmist kesksetele otsustusareenidele, osapoolte ja piirkondade tasakaalu volikogus ning valitsuses. See on võimalik ka siis kui ääremaastumine esimeses aspektis on suur. Teises aspektis ääremaastumise vältimine kahandab seda kindlasti ka esimeses aspektis.
3. Mil määral külad ja piirkonnad on kaasatud ja ise püüdlevad osaleda valla elus, s.t. sotsiaalse sidususe nõrgenemine teatud külade/piirkondadega. See aspekt on seotud identiteediga.

Ääremaastumise intensiivistumise on kohalike omavalitsuste ühinemise võimaliku tagajärjena välja toonud ka Sulev Mäeltsemees. Nimelt väidetakse tema hinnangul sageli, et paljudes paikkondades on vald taunimisväärselt suurim, kohati ainus tööandja ning seega tooks vallavalitsuse kaotamine mingis paigas Mäeltsemehe arvates kaasa ka viimaste suitsude kustumise. (Mäeltsemees 2012: 346)

Suuremate haldusüksustega seoses viidatakse võrdsele kohtlemisele (teenuste maht ja kvaliteet, nende ühtlane tase kõikidele maksumaksjatele). Siinkohal on põhjendatud käsitleda fiskaalpoliitika kolme põhilist funktsiooni (Ulst 1996: 22-23).

1. Allokatsioonifunktsiooni täidab fiskaalpoliitika sotsiaalsete kaupade tootmise protsessis. See on protsess, mille käigus jaguneb ressursside kasutus era- ja sotsiaalsete (avalike) kaupade vahel, protsess, mille käigus kujuneb avaliku sektori institutsiooniline struktuur ja tegevuse maht.
2. Jaotusfunktsiooni raames peab fiskaalpoliitika võimaldama ühiskonnas niisuguse sissetulekute ja vara jaotuse tekkimist, mis vastab selle riigi kodanike enamuse arusaamadele õigest ja õiglasest jaotamisest. Jaotusfunktsiooni raames taandub probleem sellele, kui palju ja mis vormis rikkamatelt ära võtta ja vaesematele anda.
3. Stabiliseerimisfunktsiooni all mõistetakse eelarve- ja maksupoliitika kasutamist kõrge tööhõive, vastuvõetava hinnastabiilsuse ja majanduse arengutempo, eelkõige sisemajanduse koguprodukti kasvu tagamiseks koos lisaga väliskaubandus- ja maksebilansi arvelt.

Võrdse kohtlemise argumendi põhjendusena väidetakse, et omavalitsuste ühendamisel saab internaliseerida avalike teenuste pakkumise välismõjud. Samas tuleb arvestada, et eeltoodust tõhusam võib olla teenuste pakkumise jaotuse õiglus- ja tõhususprintsiipe tasakaalustav teenuste jaotuse korrastamine keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste vahel, välismõjudest puudutatud omavalitsusüksuste vahelise koostöö arendamine ning valitsussektori siseste rahastamismehhanismide täiustamine. (Reiljan *et al.* 2014) Seega ei ole võrdse kohtlemise argumendi puhul keskseks küsimuseks mitte ainult omavalitsusüksuste arv ja nende suurus, vaid vastuste leidmine küsimustele, mis on seotud haldusreformi läbi viimisega.

Neljandana seonduvad kohalike omavalitsuste ühinemiste poolt- ja vastuargumendid Keating`u hinnangul majanduskasvuga (tulubaasi kasv ühe elaniku kohta seoses ühinemiste sünergiaga).

Suuremad haldusüksused saavad ühendada mitme väiksema omavalitsuse või piirkonna ressursid ning on seetõttu suutelised jõulisemalt majandusarengu stimuleerimiseks mõeldud investeeringuid ja teisi poliitikaid ellu viima. See võib anda neile nii rahalise kui ka poliitilise võimu. Finantsargument seostub suutlikkusega viia ellu suuremaid ja laiaulatuslikuma mõjuga projekte. Poliitilise argumendiga peetakse silmas mõjuvõimu, kuna suuremate üksuste hääl on üldjuhul olulisem. (Aalbu *et al.* 2008: 41-42) Suurem eelarvemaht tagab ka madalamad laenuintressid, mistõttu saaks kohaliku elu parandamisse investeerida rohkem ja odavamalt (Reiljan, Ülper 2011b: 482).

Investeerimisressursi taseme tõus inimese kohta sõltub aga ka omavalitsuse pakutavate teenuste kulude säästmise võimalusest omavalitsuse suurenemisel, samuti omavalitsuse välise rahastamise tingimuste paranemisest, mis sõltub riigi konkreetsest majandus- ja eelarvepoliitikast. Mingit üldist ja alati ilmnevat positiivset seost omavalitsuse suuruse ja majanduskasvu kiiruse vahel ei ole leitud. (Reiljan *et al.* 2014)

Samas võivad tulud elaniku kohta väheneda, sest jõukuse kasvades väheneb riigi toetus arenguvajadusteks (näiteks sihtotstarbelised eraldised) (Viks 2010).

Nagu varasemalt käesolevas peatükis toodud, siis suuremate omavalitsuste korral on võimalik süvendada ametnike spetsialiseerumist, millega kaasneb ametnike professionaalsuse kasv. Seega oleks ka suuremate omavalitsuste majanduslik juhtimine professionaalsem (Aalbu *et al.* 2008: 36), mis omakorda toetab majanduskasvu.

Sulev Mäeltsemehe (2012: 346) hinnangul on väited, et suured vallad aitavad majandust arendada, väheargumenteeritud. Tema arvates ei ole tegelikkuses alates üleminekust ühetasandilisele kohalikule omavalitsusele viimastel nimetamisväärsel seost ettevõtlusega. Seda võidi väita 1990. aastate alguses, kui teise tasandi kohaliku omavalitsuse ülesanne oli ka tööhõive ning 35 protsenti ettevõtte tulumaksust laekus esmatasandi kohalikkude eelarvesse. Praegu ei ole kohaliku omavalitsuse üksustel otsest kohustust oma ettevõtluskeskkonda arendada ja pole ka otsest seost kohaliku eelarve

tuludega. Õigustatud vastuväide on muidugi, et kohaliku omavalitsuse organite ülesanne ongi initsiatiivi näidata, kuid see peab olema ka motiveeritud (mh eelarve tulubaasi kasvuga). Pole tähtsusetu märkida, et üksikisiku tulumaksu kohalikku eelarvesse laekuv osa on seotud maksumaksja elukohaga mitte aga töökohaga. (Mäeltsemees 2012: 346)

Sarnasel seisukohal on ka Riigikontroll, kelle hinnangul võiks suurendada omavalitsuste motivatsiooni tegeleda ettevõtluse soodustamisega see, kui omavalitsuse territooriumil asuvad ettevõtted panustaksid mingi osa maksurahast (lisaks palgalt omavalitsusele laekuva üksikisiku tulumaksule), mida nad praegu maksavad riigile, omavalitsuse tuludesse (Ülevaade ... 2013: 62).

Käesolevas peatükis esitatud teoreetiliste aluste süstematiseerimiseks koostatakse SWOT-analüüsi tabel, kus tuuakse välja kohalike omavalitsuste ühinemiste (haldusterritoriaalse korralduse muutmise) tugevused ja nõrkused ning väliskeskkonnast tulenevad võimalused ja ohud (vt lisa 1).

Seega on kirjanduse põhjal keeruline kujundada ühest arusaama selles osas, milline on kõige parem haldusterritoriaalne korraldus. S.t. kas tuleks eelistada väiksemaid omavalitsusüksusi või muuta haldusterritoriaalset korraldust eesmärgiga vähendada omavalitsusüksuste arvu (eelistada suuremaid omavalitsusüksusi). Lähtudes käesolevas alapeatükis käsitletust on nii väikestel kui ka suurtel omavalitsustel omad eelised ja puudused ning haldusterritoriaalset korraldust muutes tuleb arvestada väga paljude erinevate teguritega (nt majanduslik efektiivsus, demokraatia, identiteet).

Käesolevast alapeatükist selgus ka, et kohalike omavalitsusüksuste ühinemiste poolt- ja vastuargumentide esitamisel ei saa läheneda vaid läbi omavalitsusüksuse suuruse (kui muuta haldusterritoriaalset korraldust, siis selle mõju efektiivsusele, demokraatiale jne), vaid need on tihedalt seotud ka haldusreformiga (keskvalitsuse ja kohalike omavalitsusüksuste funktsioonide omavaheline jaotus, valitsussektori siseste rahastamismehhanismide täiustamine jne).

2. HALDUSTERRITORIAALSE REFORMI TULEMUSTEST EESTIS

2.1. Eesti haldusterritoriaalse jaotuse kujunemine ja kohalike omavalitsuste ühinemine Eestis

Eestis saab rääkida tänapäevases mõistes kohalikest omavalitsustest alates aastast 1866. Nimelt võeti 1866. aasta Baltimaade vallakogukondade valitsemise seadusega vald mõisniku eestkoste alt ja muudeti riiklikuks haldusüksuseks. Algul polnud ette nähtud valdade maa-alalist terviklikkust (vallad koosnesid sageli lahusosadest), kehtis vaid nõue, et vallas oleks vähemalt 200 meeshinge. Seega oli valdade arv esialgu üsna suur – üle 1000. (Haldusjaotus 2002: 267) Eesti aladel viidi esimene kogu territooriumi hõlmav radikaalne haldusterritoriaalne reform läbi 1890. aastatel (Mäeltsemees 2006b). Aastatel 1891–93 vähenes valdade arv mitu korda, aastaks 1899 oli Eestis 387 valda (Haldusjaotus 2002: 267).

Hoolimata vahepealsetest muutustest oli valdade arv Eestis sama ka 1921. aastal. Järgmise 13 aastaga kaotati 18 valda, nii et 1934 oli neid 369. (*Ibid.*: 267)

1920.–30. aastatel seati Eesti Vabariigis eesmärgiks alla 2000 elanikuga valdade ühendamine, sest neis kulus rohkem kui pool valla eelarvest halduskuludeks. Reformini jõuti alles 1. aprillil 1938. aastal, kui valdade arvu vähendati 365-lt 248-le, lisandus 33 linna. (Mäeltsemees 2006b) Linnade arv suurenes oluliselt 1938. a. Vastavalt Linnaseadusele muudeti kõik alevid peale Võõpsu linnadeks, mis jaotati astmetesse. (Uuet 2002: 53) 1939. aasta aprilliks oli Eestis 11 maakonda, 33 linna ja 248 valda (*Ibid.*: 74).

Okupatsiooni põlistamisel on üks tulemuslikumaid vahendeid allutatud territooriumi haldusterritoriaalse jaotuse ja korralduse segilöömine ning selle kaudu kogukondliku identiteedi hävitamine. (Mäeltsemees 2006b) Vahepealsete haldusterritoriaalsete muudatuste tulemusena oli Nõukogude aja lõpul (1989. aasta rahvaloenduse ajal) Eestis

6 vabariiklikku linna, 4 linnarajooni (Tallinnas) ja 15 maarajooni, 33 linna, 23 alevit ja 191 külanõukogu, viimastes 3436 maa-asulat (küla, alevikku). (Haldusjaotus 2002: 272)

Omavalitsusliku haldussüsteemi taastamise aluseks tuleks lugeda 8. aug 1989 vastu võetud Ülemnõukogu otsust haldusreformi läbiviimisest Eesti NSV-s. Reformi eesmärgiks oli rahvavõimu detsentraliseerimine omavalitsuslikele juhtimistasanditele ja riikliku ning omavalitsusliku juhtimise eristamine. Otsustati luua kahetasandiline haldussüsteem: valdade, alevite ja linnade puhtomavalitsuslik tasand ning maakondade ja vabariikliku alluvusega linnade omavalitsuslikku ja riiklikku juhtimist ühendav tasand. (Uuet 2002: 230)

Kohaliku omavalitsuse taasloomise perioodil (1990. aastate algul) oli olukord Eestis vallapiiridega mitmepalgeline. Kuigi paljudes kohtades sooviti haldusüksuse piire muuta, olid ettepanekud väga erinevad. Nimelt mõnel pool sooviti valda taastada 1920. aastate alguse piirides, teisel aga 1939. aasta vallareformi järgsetes piirides. Viimane oli siiski domineeriv soov. (Mäeltsemees 2006a)

Ajavahemikus 1990-1992 anti Ülemnõukogu Presiidiumi otsusega omavalitsuslik staatus 236 linnale, alevile ja vallale. (Uuet 2002: 231) 1990. a olulisem muudatus oli seoses ENSV Ülemnõukogu otsusega haldusreformi läbiviimisest seniste rajoonide nimetamine maakondadeks. (*Ibid.*: 235)

20. aug 1991 võttis Ülemnõukogu vastu otsuse Eesti riiklikust iseseisvusest. 28. juunil 1992 toimus rahvahääletus põhiseaduse ja sellega seotud muude aktide kohta. Kohalike omavalitsuste osas oli olulisim põhiseadusel rajanev kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2. juunist 1993. See tühistas senised seadused ja määratles omavalitsuse, selle organid, pädevuse, ülesanded ja nende jagunemise omavalitsuse eelarvest ja riigieelarvest finantseeritavaks. Olulisim muudatus oli senise kahetasandilise omavalitsuse muutumine ühetasandiliseks. Maakond muutus riiklikult juhitavaks haldusüksuseks, omavalitsusüksusteks jäid vallad ja linnad. Viimaste jaotus maakondlikeks ja vabariiklikeks tühistati. Seadus ei näinud ette alevit kui haldusüksuse liiki. (*Ibid.*: 231)

Ühetasandilise omavalitsussüsteemi kehtestamisega püüti võim üksikisikule võimalikult lähedale tuua ja tagada selle kaudu demokraatia areng ühiskonnas. Seejuures lähtuti teiste demokraatlike riikide eeskujul subsidiaarsusprintsipiist (riigi kohustusi peavad täitma eelistatumalt elanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid). (Reiljan, Timpmann 2001: 424)

22. veebruaril 1995 võeti vastu Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. Seaduses määratleti haldusüksuste liigid, halduspiiride mõiste ja nende muutmise kord. (Uuet 2002: 232) Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus reguleeris kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist kuni 24. juulini 2004. aastal. Kuna see seadus ei sätestanud täpsemalt haldusterritoriaalse korralduse muutmisega kaasnevaid küsimusi, võttis Riigikogu 28. juunil 2004. aastal vastu kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise soodustamise seaduse, millega muudeti oluliselt Eesti territooriumi haldusjaotuse seadust ning kohaliku omavalitsuse korralduse seadust. Seaduse vastuvõtmise eesmärgiks oli soodustada kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemist ja haldusterritoriaalse jaotuse korrastumist. (Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine 2014)

Eestis aastatel 1996-2014 ühinenud omavalitsused ja moodustunud uued kohaliku omavalitsuse üksused on toodud lisas 2. Viimane kohalike omavalitsusüksuste ühinemine Eestis toimus aastal 2014, kui ühinesid Kaarma, Kärla ja Lümada vald. Nende valdade ühinemine sai alguse 2013. aasta lõpus, kui Kärla vald tegi 27.12.2013 ettepaneku Kaarma vallale alustada läbirääkimisi haldusterritoriaalse korralduse ja piiride muutmiseks eesmärgiga ühinemine üheks omavalitsuseks. Kaarma vald nõustus selle ettepanekuga 22.01.2014. Lümada vallale tegi Kaarma vald sama ettepaneku 26.02.2014 ja Kärla vald 03.03.2014. Lümada vald nõustus Lümada vallavolikogu 10.03.2014 otsusega haldusterritoriaalse korralduse muutmise algatamisega. (Karma valla, Kärla valla ja Lümada valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise ... 2014: 2)

Elanike arvamuse teadasaamiseks korraldati kõigis kolmes omavalitsuses rahva arvamuse väljaselgitamine perioodil 19.05.2014–21.05.2014 ja 25.05.2014 (*Ibid.*: 2). Rahvaküsitlusel küsiti: “Kas Teie toetate Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemist üheks omavalitsusüksuseks?”. Vastata sai nii piirkondlikes hääletuspunktidest kui ka elektrooniliselt (tulemusi vt tabel 2). Seega oli Kärla vallas ainsana kolme valla ühinemise vastaseid enam kui pooldajaid (vastavalt 51% ja 49%).

Tabel 2. Elanike arvamuse väljaselgitamise tulemused Kaarma, Kärla ja Lümada vallas

Vald	Vastanuid	Jah (%)	Ei (%)
Kaarma	556	55	45
Kärla	264	49	51
Lümada	228	69	31
Kokku	1048	57	43

Allikas: (Kaarma valla, Kärla valla ja Lümada valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise ... 2014: 2)

Mais 2014 saatis ka Kuressaare linn kõikidele Saaremaa omavalitsustele kutse ühineda Saare maakonnas üheks omavalitsuseks. Ühinemisläbirääkimistel otsustasid osaleda kõik maakonna omavalitsused peale Põide ja Muhu.

Kaarma, Kärla ja Lümada volikogud võtsid vastu otsuse valdade ühinemiseks ning kinnitasid ühinemislepingu koos lisadega 11. juunil 2014. aastal. 28. augustil 2014 kiitis Vabariigi Valitsus heaks Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemise ja selle tulemusena Lääne-Saare valla loomise (Kaarma valla, Kärla valla ja Lümada valla haldusterritoriaalse korralduse ja ... 2014). Saare maavanem kuulutas oma 2. septembri korraldusega välja Lääne-Saare vallavolikogu valimised 7. detsembriks 2014. Tegemist oli teiste erakorraliste kohaliku omavalitsuse volikogu valimistega Eesti taasiseseisvumisest alates. (Tutvustus ... 2015) Haldusterritoriaalse korralduse muutmine ja Saare maakonna valdade loetelu muutmine jõustusid Lääne-Saare vallavolikogu valimistulemuste väljakuulutamise päeval, 13. detsembril 2014.

Joonis 1 kajastab Saare maakonna omavalitsusüksusi enne Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemist. Pärast haldusterritoriaalse korralduse muutmist jäi Saare maakonda 1 linn ja 13 valda, Eesti omavalitsuste koguarv vähenes 215lt 213le.

Seisuga 01.01.2015 elab Lääne-Saare vallas 7242 elanikku. Lääne-Saare vald on Kuressaare linna järel elanike arvult teine omavalitsus Saare maakonnas. Lääne-Saare valla pindala on 807,3 km², vallas on neli alevikku ning 111 küla. (Tutvustus ... 2015)



Joonis 1. Omavalitsusüksused Saare maakonnas enne Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemist (autori koostatud).

Käesolevast alapeatükist selgus, et Eesti haldusterritoriaalses korralduses on toimunud viimase 150 aasta jooksul palju muudatusi ning olles erinevate võimude all ei ole saanud Eesti haldusterritoriaalne jaotus järgida ühtset arenguloogikat. Kuna 1990. aastate algul taastati vallad peamiselt 1939. aasta vallareformi järgsetes piirides, siis on Eesti tänane haldusterritoriaalne korraldus jäänud pidama sisuliselt 1939. aasta vallareformiga saavutatule. On selge, et Eesti haldusterritoriaalne korraldus on ajale jalgu jäänud, sest see, mis oli edumeelne aastal 1939, ei saa seda olla 21. sajandil.

Eestis on mõistetud, et kohalikud omavalitsused on liiga väikesed ning neid tuleks reformida. Senini on soodustatud omavalitsuste vabatahtlikke ühinemisi. Käesolevas magistritöös vaadeldaksegi Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemise esialgseid tulemusi.

2.2. Ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste ühinemiste uuringute tulemustest

Eestis on kohalike omavalitsuste ühinemised toimunud enam kui viieteistkümne aasta jooksul. Ühinemiste tulemusi on käsitletud neljas uurimuses. Kuna nende uurimuste eesmärgid on olnud erinevad, siis tuuakse käesolevas peatükis välja vaid käesoleva magistritöö seisukohalt olulisemad tulemused. Käesolevas peatükis võrreldakse nende nelja uuringu tulemusi nii omavahel kui ka Siseministeeriumi poolt välja toodud ühinemiste eeldatavate tulemustega. Varasemate ühinemiste kogemuse analüüsimine on oluliseks infoallikaks ka omavalitsustele, kes alles kaaluvad ühinemisprotsessi alustamist.

Siseministeerium on välja toonud, et kohalike omavalitsuste ühinemise tulemusel (Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine 2014):

- 1) vormistatakse haldusterritoriaalselt juba toimiv elukorraldus, kuna ollakse teinud juba pikaajalist koostööd;
- 2) jätkub piirkonna terviklikum arendamine;
- 3) on Euroopa Liidust võimalik taotleda suurematele projektidele suuremaid investeeringute kaasfinantseeringuid ja tervet piirkonda tasakaalustatult arendada;
- 4) on elanikele võimalik pakkuda paremaid ja kvaliteetsemaid teenuseid, kuivõrd suuremate eelarvemahtude juures on võimalik palgata kvalifitseeritumaid töötajaid/ametnikke;
- 5) tõuseb kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkus, mille tagab ametnike spetsialiseerumine ja sellest johtuv avaliku teenuse kvaliteedi tõus;
- 6) on võimalik parandada ja tihendada ühistranspordi liiklust, kuna sellega hõlmatakse suurem territoorium;
- 7) suurenevad omavalitsuse eelarvemahud, mis võimaldavad suuremate projektide koostamist ja elluviimist.

Esimesena uuris kohalike omavalitsuste ühinemiste tulemusi Geomedia. Geomedia 2001. aasta uuringus analüüsiti kuut aastatel 1996-1999 toimunud kaheksast ühinemisest. Valikut uuringus ei põhjendata. Uuringus toodi välja muutused ühinenud omavalitsuste haldusaparaatides, investeeringutes, tulu- ja kulubaasides ning hinnati nii

vallajuhtide kui ka töötajate arvamuste läbi muutusi valdade põhitegevusvaldkondades. (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 5)

Järgmisena uurisid kohalike omavalitsuste ühinemisi ja selle tulemusi Georg Sootla, Kersten Kattai ja Ave Viks Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudist. Oma olemuselt sarnanes nende 2008. aasta uurimistöö Geomedia 2001. aasta omaga. Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituudi uurimistöö keskendus neljale kaheksast 2005. aastal toimunud ühinemise tulemusena kujunenud omavalitsusele. Välja valiti vallad, kus toimusid tavapärasest keerukamad ühinemised. (Sootla *et al.* 2008: 10)

Siseministeerium on seadnud üheks kohalike omavalitsusüksuste ühinemise eesmärgiks selle, et vormistatakse haldusterritoriaalselt juba toimiv elukorraldus, kuna ollakse teinud juba pikaajalist koostööd. Tallinna Ülikooli uuringu autorid ei leidnud väga tugevaid vahetuid seoseid koostöö ja ühinemiste vahel, sest vähe kasutati keerukamaid ja stabiilsemaid koostöö vorme ühinemiseelsetes valdades (*Ibid.*: 30). Seega vähemalt Tallinna Ülikooli uuringu põhjal ei saa väita, et ühinenud omavalitsused oleks teinud ühinemiseelselt pikaajalist koostööd ja selle tulemusena oleks kujunenud juba haldusterritoriaalselt toimiv elukorraldus, mis on vaja lihtsalt vormistada.

Teisena on Siseministeerium seadnud kohalike omavalitsuste ühinemiste eesmärgiks piirkonna terviklikuma arendamise jätkumise. Vähemalt Geomedia uuringu tulemuste põhjal võib väita, et omavalitsuste ühinemised selle eesmärgi ka täitsid. Nimelt on Geomedia uuringu ühe tulemusena välja toodud, et peale ühinemisi tekkis võimalus piirkonna terviklikuks ja loogiliseks arenemiseks (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 41). Nii näiteks tekkis ühinemiste järgselt võimalus haridusvaldkonna terviklikuks arendamiseks piirkonnas (*Ibid.*: 27) ja vallajuhtide arvamuse kohaselt tekkis võimalus arendada munitsipaalasutuste võrgustikku piirkonna terviklikest vajadustest lähtuvalt (*Ibid.*: 28). Ühinemine andis ka ühisvallas võimaluse investeeringute planeerimisel paremini arvestada valla kui terviku huvidega, välistades kitsaste huvigruppide survest tulenevaid investeeringuid (*Ibid.*: 36).

Nii Geomedia kui ka Tallinna Ülikooli uuringust ilmnes, et peale ühinemisi vähenes ametnike arv (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 23; Sootla *et al.* 2008: 7). Lisaks tõusis haldusaparaadi kvaliteet (piirkonna ühtseks tervikuks ühendamine võimaldas koondada

piirkonna vaimset potentsiaali ja valida võimekamaid inimesi haldusaparaati, kõrgharidusega ametnike osakaalu suurenemine) (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 41; Sootla *et al.* 2008: 65). Samuti muutus ühinemisjärgse omavalitsuse ametnikkond spetsialiseerumise ja kvalifikatsiooni tõusu kaudu professionaalsemaks (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 26; Viks *et al.* 2010).

Ametnike kvalifikatsiooni tõus ja spetsialiseerituse kasv viitab ka ülesannete täitmise suutlikkuse kasvule (avaliku teenuse kvaliteedi tõus), mis omakorda aitab kaasa kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkuse kasvule. Seda kinnitavad nii Geomedia kui ka Tallinna Ülikooli uuringute tulemused. Nimelt selgus Tallinna Ülikooli uuringust, et kindlasti on paranenud teenuste kvaliteet (Sootla *et al.* 2008: 5). Geomedia uuringust selgus samuti, et peale ühinemisi toimus omavalitsuste haldusvõime kasv muuhulgas läbi omavalitsuste poolt pakutavate teenuste kvaliteedi ühtlustumise (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 41).

Seega nii Geomedia kui ka Tallinna Ülikooli uuringute tulemustele tuginedes võib väita, et Siseministeeriumi poolt kohalike omavalitsuste ühinemistele seatud neljas eesmärk, et pärast ühinemisi on elanikele võimalik pakkuda paremaid ja kvaliteetsemaid teenuseid, ning viies eesmärk, et tõuseb kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkus, täitusid.

Samas aga selgus Tallinna Ülikooli uuringust, et teenuste kättesaadavus oluliselt ei paranenud (Sootla *et al.* 2008: 5). Avaliku teenuse kättesaadavuse osas selgub Geomedia uuringust, et üldine arvamus oli, et vallaelanike jaoks, kellel puudub pidev vajadus kohalikes omavalitsusorganites asjatoimetusi ajada, ei olnud muutused veel oluliselt tajutavad. (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 21) Seega pärast ühinemisi teenuste kvaliteet küll paranes, kuid teenuste kättesaadavus oluliselt ei paranenud.

Just ühistranspordi võrgustiku ülevaatamine ühinemiste järel võimaldab vähendada ääremaastumist ning tagada teenuste kättesaadavus kõikide külade ja piirkondade elanikele. Ka Siseministeerium on kuuenda punktina välja toonud, et ühinemiste järgselt on võimalik parandada ja tihendada ühistranspordi liiklust, kuna sellega hõlmatakse suurem territoorium. Seega on ministeerium tähelepanu pööranud ka ühinemiste võimaliku negatiivse tagajärje – ääremaastumise – vähendamisele. Samas aga ei ole

ühistranspordiga seonduvat vaatlusalustes uuringutes väga põhjalikult käsitletud. Vaid Tallinna Ülikooli uuringus toovad autorid välja hinnangu, mille kohaselt on ühendvallad keskendanud piisavalt oma tähelepanu vallasisesse ühistranspordi arendamisele (Sootla *et al.* 2008: 79). Seega on keeruline teha ka ühest järeldust selles osas, kas ühinemised Siseministeeriumi kuuenda eesmärgi täitsid või mitte.

Nii Geomedia kui ka Tallinna Ülikooli läbi viidud uuringu tulemusena ilmnes, et üheks omavalitsuste ühinemise tagajärgi iseloomustavaks asjaoluks on see, et võim on kaugenenud kodanikest (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 42; Sootla *et al.* 2008: 5). Lisaks tuuakse Tallinna Ülikooli uurimisaruanDES välja ka bürokraatia kasv: ametnikel on rohkem tööd dokumentidega ja vähem kokkupuuteid kodanikega. Samas aga tagab bürokraatia kasv asjaajamise ühtlustumisega võrdsema ja efektiivsema probleemide lahenduse, mida toetab ka 2/3 elanike veendumus, et ametnikud tegelevad nende probleemide lahendamisega endisest tõhusamalt. (Viks *et al.* 2010) Ka Geomedia uuringu tulemustest selgub, et ametnike arvamuse kohaselt on tihenunud suhted riigiasutustega seoses bürokraatia kasvuga (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 25).

Kui Geomedia uuringust ilmnes äärealade probleemide varjujäämine keskusega võrreldes, siis Tallinna Ülikooli uurimistöös tuuakse välja, et võim on kodanikest küll kaugenenud, kuid võimud ei ole kaotanud huvi keskusest väljas olevate piirkondade suhtes (valla elanike jaoks on külade probleem siiski valla võimude tähelepanu keskmes) (*Ibid.*: 21; Sootla *et al.* 2008: 5). Geomedia uuringus nägid vastajad põhjusena keskuse probleemide võimendumist, kuna keskuses sisalduvad probleemid tõusetuvad esile selgemalt ja teravamalt ning on olulised suuremale hulgale elanikest (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 21).

Seega ei saa nende kahe uuringu põhjal teha ühest järeldust, et valla keskusest väljapoole jäävate alade probleemid jäävad peale ühinemist tagaplaanile. Pigem kummutavad Tallinna Ülikooli uuringu tulemused kartused kiirest ääremaastumisest ja võimu kaugenemise tagajärgedest.

Kartus ääremaastumise ees tõi endaga ühinenud omavalitsustes kaasa hoopis positiivse efekti kohaliku identiteedi kasvu ja kodanikeühenduste aktiveerumise näol. Nimelt selgus Geomedia uuringust, et vähemalt rõngasvaldade ja keskuse ühinemise puhul ei

ole tegemist kohaliku identiteedi langusega, vaid on hakanud toimima piirkonnas iseregulatsioon, mis eeldab ja ka soodustab kohalike kogukondade organiseerituse tõusu ja kohaliku identiteedi kasvu (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 31). Lisaks tuuakse Geomedia uuringus välja, et kohtades, kus on olemas kohalik organiseeritus (seltsid, tegusad külavanemad jt), toimub ka huvide koondumine ja probleemide ning vajaduste selgem võimendamine (*Ibid.*: 30). Ka Tallinna Ülikooli uuringust selgus, et omavalitsuste ühinemised on ärgitanud kodanikeühenduste aktiivsust (Sootla *et al.* 2008: 9) ning tugevnenud on kogukondade ühtsus, mida võib autorite arvamuse kohaselt tõlgendada ka kui tugevat reaktsiooni ääremaastumise võimalusele (*Ibid.*: 48).

Nii Geomedia kui ka Tallinna Ülikooli uuringus käsitleti ka seda, millised muutused toimusid ühinemiste järel valla juhtimises ja asutustes. Geomedia uuringus täheldatakse volikogude rolli tõusmist valla igapäevaelu planeerimisel ja korraldamisel. Selle ühe põhjusena tuuakse välja vallavolikogu esimeeste rolli tähtsustumist. (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 29) Lisaks selgub sellest uuringust, et suurenes vallavolikogude roll valla tuleviku kujundamisel (*Ibid.*: 41). Tallinna Ülikooli uuringust selgus, et volikogu on muutunud strateegilisemaks ennekõike aga selles mõttes, et üksikküsimuste taga nähakse enam terviklikku valla poliitikat ja ka selles mõttes, et teadvustatakse otsuste mõju ja tagajärgi (Sootla *et al.* 2008: 55).

Geomedia kui ka Tallinna Ülikooli uuringus täheldati ühinemiseelsetega võrreldes suuremas volikogus huvigruppide arvu suurenemist (volikogu on enam heterogeensem) (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 28; Sootla *et al.* 2008: 56). Nimelt on suuremal territooriumil valitud ning liikmete arvu poolest suurema volikogu puhul erinevate mõjukate, kuid vastandlike persoonide sattumine ühte vallavolikokku tõenäolisem ja nende võimalus enda ümber teatud huvigruppe koondada suurem. Lisaks selgus Geomedia uuringust ka, et peale ühinemisi on täheldatav selgema koalitsiooni-opositsiooni suhte tekkimine. (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 29) Opositsiooni kui kontrolli ja tasakaalustaja rolli suurenemist täheldatakse ka Tallinna Ülikooli uuringust (Sootla *et al.* 2008: 55).

Mõlemast vaatlusalusest uuringust selgus, et suuri muutusi ühinemine munitsipaalasutuste võrgustikus kaasa ei toonud (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 27; Viks *et al.* 2010). Geomedia uuringust ilmnes, et suurimad muutused toimusid

omavalitsuste ühinemise tulemusena kommunaalteenuste valdkonnas. Nimelt pea kõigis omavalitsustes toimus paralleelsete kommunaalasutuste reorganiseerimine (omavahel liitmine või siis seniste likvideerimine ja uuesti asutamine). Kui enne ühinemist olid eraldi territooriumitel tegutsenud kommunaalasutused enamasti piiratud turu tõttu majanduslikult elujõuetud, siis suurem teeninduspiirkond on võimaldanud kommunaalasutuste majanduslikku olukorda parandada. (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 28) Tallinna Ülikooli uuringust selgus, et valdade kommunaalteenuste ning kultuuri- ja spordiasutusi on teatud määral ühendatud, kuid efekti, mida ühtne juhtimine võiks pakkuda, ei ole püütud saavutada näiteks haridusasutuste puhul (Viks *et al.* 2010).

Geomedia uuringust selgus, et ühinenud omavalitsuste laenuaktiivsus vahetult peale ühinemisi ei tõusnud, vaid jäi samale tasemele ühinemiseeltega või isegi langes. Seda näitas ka laenude tagasimaksmine ühe elaniku kohta, mis oli kaks korda madalam maakondade keskmisest. (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 39) Tallinna Ülikooli läbi viidud uuringust selgus samuti, et ühinenud omavalitsuste laenukoormus jäi üldiselt samale tasemele (Viks *et al.* 2010).

Kolmas uuring pärineb aastast 2012, mil Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna nõunik Ave Viks analüüsis ühinemistega kaasnevate eelarveliste muutuste ja eelarvekulude proportsioonide muutuste hindamiseks kõigi Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuste eelarveid ühinemiste-eelsel ja ühinemiste järgsel perioodil.

Ave Viksi uuringu tulemused kinnitasid kahe varasema uuringu tulemusi. Nimelt selgub nii Tallinna Ülikooli, Geomedia kui ka Ave Viksi uuringutest, et ühinemiste järgselt vähenes üldvalitsemiskulude osakaal eelarves (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 41; Viks *et al.* 2010; Viks 2012: 11) ning need ressursid, mis enne ühinemist kulusid valitsemisele, sai võimalikuks peale ühinemist suunata kohaliku omavalitsuse põhiteenuste osutamisse (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 40; Sootla *et al.* 2008: 75; Viks 2012: 11). Selle tulemusena kasvasid eelarve proportsioonid peale ühinemist hariduse valdkonnas ning kultuuri ja vaba aja valdkonnas (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 40; Sootla *et al.* 2008: 75; Viks 2012: 11). Lisaks selgus Ave Viksi ja Tallinna Ülikooli uuringutest, et mõningane kasv toimus ka majanduskulude osakaalus (Sootla *et al.* 2008: 75; Viks 2012: 11).

Seega leidis nende kolme uuringu põhjal kinnitust, et suurematel omavalitsustel on madalamad administratsioonikulud (suuremates omavalitsustes ilmnes üldvalitsemiskulude osas mastaabiefekt), mistõttu on võimalik suunata ka enam vahendeid põhiteenuste osutamisse. See aga toob eeldatavasti kaasa põhiteenuse, mis võis enne olla alarahastatud, kvaliteedi kasvu. Järelikult võimaldavad ühinemised efektiivsemat ja sihipärasemat rahakasutust ning sellest tulenevat lisaväärtust, mitte ainult raha kokkuhoidu (Viks *et al.* 2010). Viimast rõhutavad ka uuemad kohalike omavalitsusüksuste ühinemiste käsitlused (vt lk 23).

Kõige hiljutisem uuring pärineb aastast 2014, kui Janno Reiljan, Annika Jaansoo ja Aivo Ülper analüüsisid omavalitsuste ühinemise mõju nende finantsilisele jätkusuutlikkusele. Kokku vaadeldi 2013. aastani toimunud 22 ühinemisest 20. Sarnaselt varasematele uuringutele analüüsisid Janno Reiljan, Annika Jaansoo ja Aivo Ülper ka liitumiste mõju omavalitsuste administratiivkuludele. Nende uuringu tulemused kinnitasid varasema kolme uuringu tulemusi: ühinemiste järgselt vähenesid administratiivkulud. (Reiljan *et al.* 2014)

Reiljani, Jaansoo ja Ülperi (2014) arvamuse kohaselt käsitletakse varasemat kolme uuringut kui tõendit mastaabisäästu olemasolust kohalike avalike teenuste pakkumisel, kuigi administreerimisteenus moodustab keskmiselt ainult kümnendiku kogu teenuste mahust. Reiljan, Jaansoo ja Ülper (2014) leiavad, et selline lähenemisviis on liiga kitsas, sest omavalitsuste finantsiline jätkusuutlikkus oleneb eelkõige nende tulude vastavusest seadustega pandud ülesannete täitmise kuludele ja mastaabisäästu ilmnemine kohalike avalike teenuste pakkumisel ei ole kindlat teaduslikku tõestust leidnud.

Reiljan, Ülper, Jaansoo uuringu tulemused kinnitasid ka juba varasemalt Geomedia uuringust selgunud tulemusi, et ühinemiste järel on eelarves kasvanud omatulude osakaal ja just füüsilise isiku tulumaksu laekumine (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 34; Reiljan *et al.* 2014). Reiljani, Jaansoo ja Ülperi (2014) väitel võib tulemust tõlgendada kui uute suuremate omavalitsuste suuremat atraktiivsust töökohti loovatele ettevõtetele. Nii Geomedia kui Reiljani, Ülperi, Jaansoo uuringutest selgus, et kahjuks kaasnes omatulude suurenemisega riigipoolsete toetuste (riigieelarveliste sihtfinantseeringute ja tasandusfondi eraldiste) vähenemine, mis tõi omavalitsustes kaasa kogutulude vähenemise (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 34; Reiljan *et al.*

2014). Reiljan, Jaansoo ja Ülper (2014) leiavad, et seega oli keskvalitsuse rahastamispoliitika (sihtfinantseeringute ja tasandusfondi eraldiste jaotamise valemid omavalitsuste vahel) otseselt ühinenud omavalitsustele kahjuliku mõjuga, mis on ilmselt omavalitsusüksuste liitumise antireklaam. Need valemid mitte ainult ei hinnanud ühinemise teel moodustunud omavalitsuste finantsolukorda tegelikust tugevamaks (sellest tulenes nende keskmise osatähtsuse vähenemine eraldistes), vaid põhjustasid ühinemiste finantstulemuste suure erinevuse omavalitsustele (Reiljan *et al.* 2014).

Kahjuks on kaotajateks just nõrgemad omavalitsused, kelle eelarvetulude struktuurist moodustasid riigipoolsed toetused enne ühinemist suurema osa (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 34).

Seitsmendana on Siseministeerium kohalike omavalitsuste ühinemise eesmärgina välja toonud omavalitsuse eelarvemahtude suurenemise, mis võimaldavad suuremate projektide koostamist ja elluviimist. Nagu eespool toodud, siis nii Geomedia kui ka Reiljan, Ülper, Jaansoo uuringutest selgus, et ühinemiste järel vähenesid omavalitsuste kogutulud riigipoolsete toetuste vähenemise tõttu. Seega langesid ka omavalitsuste eelarvemahud ning eelarve muutus pingelisemaks, mistõttu on keerulisem ka investeerida suurematesse projektidesse. Seda kinnitavad ka Geomedia uuringu tulemused. Nimelt ilmnis Geomedia uuringust, et ühinemisjärgsel perioodil on oluliselt vähenenud valdade investeeringute maht (Omavalitsuste ühinemise ... 2001: 41).

Kuna Geomedia uuringu andmetel investeeringute mahud ühinemisjärgselt vähenesid ja seega ühinemiseellega võrreldes suuremaid projekte ellu ei viidud, siis ei saanud ka Euroopa Liidust taotletavad investeeringute kaasfinantseeringud võrreldes ühinemiseelse ajaga suureneda (vt Siseministeeriumi kolmas eesmärk).

Seega on Eestis läbi viidud uuringute tulemustes nii sarnasusi kui erinevusi. Samas ei saa ka öelda, et ühinemiste tulemused oleks vaid positiivsed nagu on need esitanud Siseministeerium. Üheks olulisemaks negatiivseks tagajärjeks on kogutulude vähenemine riigipoolsete toetuste vähenemise tõttu, mis ilmnis Geomedia ja Reiljan, Ülper, Jaansoo uuringutest. Nagu ka Reiljan, Ülper ja Jaansoo (2014) on välja toonud, siis on siinkohal just keskvalitsusel endal võimalik eraldiste jaotamise valemid üle vaadata, sest ebakindlus tuleviku ees võib saada ühinemiste takistuseks.

Käsitletud uuringute põhjal võib väita, et Siseministeeriumi püstitatud eesmärkidest täideti kolm. Ühe eesmärgi osas magistritöö autor seisukohta ei kujundanud (ühistransport), kuna seda oli kõikide uuringute peale kokku käsitletud vaid ühe lausega.

Nagu käesolevast alapeatükist selgus, siis on senised uuringud omavalitsuste ühinemiste kohta Eestis käsitlenud peamiselt administratiivkulude tasemes, põhitegevusvaldkondades (nt haridusele ning kultuurile ja vabale ajale suunatud kulutuste suurenemine), tulubaasides, investeringutes, haldusaparaatides ning organisatsioonilises struktuuris (nt võimude kaugenemine kodanikest) toimunud muutuseid.

Senistes uuringutes on leitud, et suuremates omavalitsustes esineb üldvalitsemiskulude osas mastaabiefekt. Samas ei ole seniste uuringute eesmärk olnud hinnata kulutuste suurenemist teenuse tarbija jaoks, kui mitme omavalitsuse ühinemise järel koondatakse teenuste pakkumine ühte organisatsiooni, mistõttu teenuse tarbija jaoks vahemaad suurenevad. Käesolev magistritöö püüab olukorda parandada ning vaatleb, kas omavalitsuste ühinemise järel suureneb efektiivsus ühiskonna jaoks tervikuna (kui teenuse tarbija jaoks kulutused kommunikatsioonile suurenevad, siis neutraliseerib see teenuste osutamisel ilmnenu mastaabiefekti, mistõttu koguefektiivsust ei pruugita saavutada).

2.3. Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemise tulemusi

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on selgitada välja Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemise näitel, kas omavalitsuste ühinemise järel saavutatakse koguefektiivsus. S.t. kui teenuse tarbija jaoks suurenevad kulutused kommunikatsioonile, kuna ühinemiste järgselt koondatakse teenuste pakkumine ühte organisatsiooni ehk suureneb teenuspiirkond, siis neutraliseerib see teenuste osutamisel ilmneva mastaabiefekti, mistõttu efektiivsus ühiskonna jaoks tervikuna ei pruugi suureneda.

Eesmärgi täitmiseks on vajalik selgitada välja kulutuste suurenemine teenuse tarbija jaoks ühinemise järgselt ja mastaabiefekti ilmnemine teenuste osutamisel kohaliku omavalitsuse jaoks ühinemise järgselt. Selleks kasutatakse aegride elementaaranalüüsi võrreldes näitajaid ühinemise-eelsel ja ühinemise järgsel perioodil.

Esmalt selgitatakse välja kulutuste suurenemine teenuse tarbija jaoks, kui teenuspiirkond suureneb. Nimelt, kui enne Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemist osutasid Kärla ja Lümada Vallavalitsus elanikele kõiki teenuseid kohapeal, siis ühinemise järel saavad elanikud endiselt osades küsimustes pöörduda Kärla alevikus ja Lümada külas asuvasse teeninduskeskustesse, kuid osade küsimuste lahendamiseks tuleb neil sõita Kuressaares aadressil Marientali tee 27 asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse.

Lääne-Saare valla keskus täidetakse keskseid administratiivfunktsioone (Ühinemislepingu ... 2014: 5). Lääne-Saare Vallavalitsuses on viis osakonda (ehitus- ja majandusosakond, haridus- ja kultuuriosakond, sotsiaalosakond, finantsosakond, vallakantselei) (Lääne-Saare Vallavalitsuse ... 2014). Lisaks loodi avalike teenuste osutamiseks Kärla alevikus ja Lümada külas teeninduskeskused. Mõlemas teeninduskeskuses on kolm töötajat (teeninduskeskuse vanemspetsialist, halduse vanemspetsialist, sotsiaaltöö ja koduhoolduse vanemspetsialist/hoolekandetöötaja). Teeninduskeskuse ametnikud ja teenistujad kuuluvad Lääne-Saare Vallavalitsuse osakondade koosseisu (Lääne-Saare Vallavalitsuse ... 2014).

Vastavalt Lääne-Saare Vallavalitsuse põhimäärusele teeninduskeskuses (*Ibid.*):

- 1) toimub elanike registreerimine rahvastikuregistrisse ning elukoha kohta käivate tõendite väljastamine;
- 2) võetakse vastu vallakodanike kirju, avaldusi ja muid dokumente, mis registreeritakse ja skaneeritakse dokumendihaldusprogrammi Delta ning originaalid edastatakse valitsusse;
- 3) nõustatakse kodanikke sotsiaalabi küsimustes;
- 4) vahendatakse infot vallavalitsusele;
- 5) nõustatakse kodanikke asjaajamisel.

Vastavalt Kaarma valla, Kärla valla ja Lümada valla ühinemislepingule korraldavad teeninduskeskuse töötajad koostöös Lääne-Saare valla ametnikega nii elanike probleemide lahendamist, jälgivad teede ja objektide seisukorda ning korraldavad arengu- ja investeerimiskavade ettevalmistamist ja esitamist vallavalitsusele (Ühinemislepingu ... 2014: 5).

Kuna aadressil Marientali tee 27 asus enne valdade ühinemist Kaarma Vallavalitsus, siis ühinenud valdadest ei muutunud vaid endise Kaarma valla elanike jaoks vallamaja asukoht. Pärast Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemist tuleb endise Kärla ja Lümada valla elanikul sõita Kuressaarde näiteks ehitus- ja maakorraldusküsimustes ning sünni registreerimiseks. Seega teenuste, mida ei paku teeninduskeskused, puhul suurenesid endise Kärla ja Lümada valla elanike jaoks kulutused kommunikatsioonile. Teekonna pikenemine valla keskusesse on aga lisakulu teenuse tarbijale nii rahaliselt kui ka ajaliselt.

Selleks, et selgitada välja keskmine teepikkuse pikenemine teenuse tarbija jaoks ühinemiseelse ajaga võrreldes arvutati välja asustusüksuste keskmine kaugus endisest vallamajast (nüüdne teeninduskeskus) ja Lääne-Saare valla keskusest (Marientali tee 27, Kuressaare) nii kilomeetrites kui ka ajaliselt.

Selgus, et kui enne valdade ühinemist tuli Lümada valla elanikul vallamajja kohale minekuks läbida keskmiselt 8 kilomeetrit ja selleks kulus keskmiselt 10 minutit, siis Lääne-Saare valla keskusesse kohale minekuks tuleb tal läbida keskmiselt 35 kilomeetrit ja selleks kulub keskmiselt 34 minutit ehk tema teekond pikenes keskmiselt 27 kilomeetri võrra (4,4 korda) ja ajakulu suurenes keskmiselt 3,4 korda (vt lisa 3).

Kui enne valdade ühinemist tuli Kärla valla elanikul vallamajja minekuks läbida keskmiselt 6 kilomeetrit ja selleks kulus aega keskmiselt 7 minutit, siis Lääne-Saare valla keskusesse kohale minekuks tuleb tal läbida keskmiselt 20 kilomeetrit ja selleks kulub keskmiselt 19 minutit ehk tema teekond pikenes keskmiselt 14 kilomeetri võrra (3,3 korda) ja ajakulu suurenes keskmiselt 2,7 korda (vt lisa 4).

Seega mõjutas valdade ühinemine enam endise Lümada valla elanikke, kuna nende jaoks pikenes teatud teenuste tarbimiseks (teenuste tarbimiseks tuleb sõita Kuressaarde) läbitav keskmine vahemaa 4,4 korda, samas kui endise Kärla valla elaniku jaoks oli vastav näitaja 3,3 korda.

Järgnevalt selgitati välja, mitu korda aastas hinnanguliselt tuleb endise Kärla valla elanikel läbida ühinemiseelse ajaga võrreldes keskmiselt 14 kilomeetri võrra pikem teekond valla keskusesse ja mitu korda aastas hinnanguliselt tuleb endise Lümada valla

elanikel läbida ühinemiseelse ajaga võrreldes keskmiselt 27 kilomeetri võrra pikem teekond valla keskusesse. S.t. mitu korda aastas hinnanguliselt tuleb Lümända ja Kärla valla elanikel Kuressaares asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse kohale minna. Kuna vallavalitsustel puudusid andmed, selle kohta, mitu korda aastas käisid elanikud enne kolme valla ühinemist vallas asju ajamas (st käisid reaalselt vallamajas kohapeal), siis küsiti e-kirja teel eksperthinnangud kokku kümnelt endise Lümända ja Kärla valla ametnikult (vallavanemad, vallasekretärid, nõunikud, spetsialistid). Neile vastamiseks saadetud küsimused olid järgmised:

- 1) mitu korda aastas kokku pöördusid enne valdade ühinemist Lümända/Kärla valla kodanikud Lümända/Kärla vallamajja oma probleemidega (st käisid reaalselt vallamajas kohapeal)?
- 2) kui suure osa neist küsimustest oleks Lümända/Kärla valla kodanikud saanud lahendada Lümända/Kärla teeninduskeskuses kohapeal ja kui suure osa küsimuste lahendamiseks oleks neil tulnud sõita Kuressaares asuvasse Lääne-Saare Vallavalitsusesse?

Vastuse saatis viis ametnikku (sh vallasekretärid). Kõige paremat tervikpilti eespool toodud küsimustele vastamiseks omavad vallasekretärid, kuna nende käest saab esmaseid suuniseid vallavalitsusse kohale tulnud inimene. Seda kinnitas ka endise vallavanema saadetud arvamus, et kõige õigem vastaja neile küsimustele on vallasekretär, kuna tema tegeleb otseselt inimestega, kes vallamajast läbi astuvad ja abi küsivad (Tiitson 2015). Lisaks kinnitab seda ka ühe ametniku vastus, mille kohaselt oskab ta anda hinnangut vaid enda konkreetse valdkonna kohta. Seega tuginetaksegi edaspidi vallasekretäridelt saadud hinnangutele.

Lümända vallasekretäri arvamuse kohaselt käis Lümända vallamajas enne valdade ühinemist kohal keskmiselt 7 inimest päevas (mõnel päeval rohkem, teisel vähem): raamatupidamisse pöördujaid 2, ehitus- ja maaspetsialistile 2, sotsiaaltöötajale 2, kantseleisse 1. Lümända vallasekretäri hinnangul saanuks teeninduskeskuses lahendada vähemalt 2/3 küsimusi (4,7 küsimust). (Kiks 2015) Seega oleks tulnud ligikaudu 2,3 inimesel päevas sõita Kuressaarde Lääne-Saare valla keskusesse. Arvestades, et 2015. aastal on 252 tööpäeva, siis aastas tuleb sõita endise Lümända valla elanikel Kuressaares asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse ligikaudu 580 korral.

Kärla vallasekretäri arvamuse kohaselt käis Kärla vallamajas enne valdade ühinemist kohal ligikaudu 15 inimest päevas. Neist 5 inimest oleks saanud lahendada oma probleemi teeninduskeskuses. (Kaldre 2015) Seega oleks pidanud 10 inimest päevas sõitma Kuressaares asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse. Arvestades, et 2015. aastal on 252 tööpäeva, siis aastas tuleb sõita endise Kärla valla elanikel Kuressaares asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse ligikaudu 2520 korral.

Eelnevalt selgitati välja mitme kilomeetri võrra keskmiselt pikenes endise Kärla ja Lümada valla elanike jaoks teekond valla keskusesse pärast valdade ühinemist ja mitu korda aastas hinnanguliselt tuleb neil seda pikemat teekonda läbida, kuna teeninduskeskus ei paku enam kõiki teenuseid kohapeal ning osade teenuste tarbimiseks tuleb sõita Kuressaares asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse. Viimane on aga lisakulu teenuse tarbija jaoks.

Käesolevas magistritöös leitakse kulutuste suurenemine teenuse tarbija jaoks kahel viisil:

- 1) maakonnaliinide piletihinna alusel;
- 2) teenistus-, töö- või ametiülesannete täitmisel isikliku sõiduauto kasutamise kohta arvestuse pidamise ja hüvitise maksmise korras (2006) toodud hüvitise piirmäära 0,3 eurot sõidetud kilomeetri kohta alusel.

Esmalt leitakse kulutuste suurenemine teenuse tarbija jaoks maakonnaliinide piletihinna alusel. Vastavalt Saare maavanema 21.07.2014 korraldusele nr 1-1/2014/246 on pileti miinimumhinnaks (esimesed 6 km) 0,55 eurot ja alates seitsmendast liinikilomeetrist lisandub pileti miinimumhinnale 0,05 eurot ühe liinikilomeetri eest (Maakonnaliinidel ... 2014: 1-2).

Enne valdade ühinemist tuli Lümada valla elanikul vallamajja kohale minekuks läbida keskmiselt 8 kilomeetrit ehk maakonnaliinide piletihinna alusel arvestatuna oli kulu teenuse tarbija jaoks keskmiselt 0,65 eurot (edasi-tagasi 1,3 eurot).

Pärast valdade ühinemist tuleb Lääne-Saare valla keskusesse kohale minekuks tal läbida keskmiselt 35 kilomeetrit ehk maakonnaliinide piletihinna alusel arvestatuna on kulu teenuse tarbija jaoks keskmiselt 2 eurot (edasi-tagasi 4 eurot).

Seega kulutused teenuse tarbija jaoks ühinemise järel suurenevad keskmiselt 2,7 eurot ühe vallamajja tehtava külastuse kohta. Arvestades, et aastas tuleb endise Lümända valla elanikel kokku hinnanguliselt 580 korral sõita Kuressaares asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse, siis aastas suurenevad kulutused teenuste tarbimiseks endise Lümända valla elanike jaoks 1566 euro võrra.

Enne valdade ühinemist tuli Kärla valla elanikul vallamajja kohale minekuks läbida keskmiselt 6 kilomeetrit ehk maakonnaliinide piletihinna alusel arvestatuna oli kulu teenuse tarbija jaoks keskmiselt 0,55 eurot (edasi-tagasi 1,1 eurot).

Pärast valdade ühinemist tuleb Lääne-Saare valla keskusesse kohale minekuks tal läbida keskmiselt 20 kilomeetrit ehk maakonnaliinide piletihinna alusel arvestatuna on kulu teenuse tarbija jaoks keskmiselt 1,25 eurot (edasi-tagasi 2,5 eurot).

Seega kulutused teenuse tarbija jaoks ühinemise järel suurenevad keskmiselt 1,4 eurot ühe vallamajja tehtava külastuse kohta. Arvestades, et aastas tuleb endise Kärla valla elanikel hinnanguliselt 2520 korral sõita Kuressaares asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse, siis aastas suurenevad kulutused teenuste tarbimiseks endise Kärla valla elanike jaoks 3528 euro võrra.

Järgmisena leitakse kulutuste suurenemine teenuse tarbija jaoks teenistus-, töö- või ametiülesannete täitmisel isikliku sõiduauto kasutamise kohta arvestuse pidamise ja hüvitise maksmise korras (2006) toodud hüvitise piirmäära 0,3 eurot sõidetud kilomeetri kohta alusel.

Enne valdade ühinemist tuli Lümända valla elanikul vallamajja kohale minekuks läbida keskmiselt 8 kilomeetrit ehk hüvitise piirmäära 0,3 eurot/km alusel arvestatuna oli kulu teenuse tarbija jaoks keskmiselt 2,4 eurot (edasi-tagasi 4,8 eurot).

Pärast valdade ühinemist tuleb Lääne-Saare valla keskusesse kohale minekuks tal läbida keskmiselt 35 kilomeetrit ehk hüvitise piirmäära 0,3 eurot/km alusel arvestatuna on kulu teenuse tarbija jaoks keskmiselt 10,5 eurot (edasi-tagasi 21 eurot).

Seega kulutused teenuse tarbija jaoks ühinemise järel suurenevad keskmiselt 16,2 eurot ühe vallamajja tehtava külastuse kohta. Arvestades, et aastas tuleb endise Lümända

valla elanikel kokku hinnanguliselt 580 korral sõita Kuressaares asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse, siis aastas suurenevad kulutused teenuste tarbimiseks endise Lümända valla elanike jaoks kokku 9396 euro võrra.

Enne valdade ühinemist tuli Kärla valla elanikul vallamajja kohale minekuks läbida keskmiselt 6 kilomeetrit ehk hüvitise piirmäära 0,3 eurot/km alusel arvestatuna oli kulu teenuse tarbija jaoks keskmiselt 1,8 eurot (edasi-tagasi 3,6 eurot).

Pärast valdade ühinemist tuleb Lääne-Saare valla keskusesse kohale minekuks tal läbida keskmiselt 20 kilomeetrit ehk hüvitise piirmäära 0,3 eurot/km alusel arvestatuna on kulu teenuse tarbija jaoks keskmiselt 6 eurot (edasi-tagasi 12 eurot).

Seega kulutused teenuse tarbija jaoks ühinemise järel suurenevad keskmiselt 8,4 eurot ühe vallamajja tehtava külastuse kohta. Arvestades, et aastas tuleb endise Kärla valla elanikel kokku hinnanguliselt 2520 korral sõita Kuressaares asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse, siis aastas suurenevad kulutused teenuste tarbimiseks endise Kärla valla elanike jaoks kokku ca 21168 euro võrra.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks oli vaja lisaks kulutuste suurenemisele teenuse tarbija jaoks ühinemise järgselt välja selgitada ka, kas Kaarma, Kärla ja Lümända valla ühinemise järel ilmneb teenuste osutamisel mastaabiefekt (efektiivsuse tõus). Omavalitsuste ühinemine peaks võimaldama vältida dubleerimist juhtimise viimisel ühe katuse alla ja sellega vähendada tugikulusid (vt lk 18). Seega võib eeldada, et ühinemise järel saavutatakse kokkuhoid tööjõukulude osas, kuna kaovad dubleerivad ametikohad (nt valla- või linnasekretär, vallavanem) ning majandamiskulude osas, kuna ühinemise järgselt peaks olema võimalik kokkuhoid nt hoonete majandamiskulude (küte jne), info- ja kommunikatsioonitehnoloogia majandamiskulude osas. Seega on üheks võimaluseks hinnata ühinemise järel teenuste osutamisel mastaabiefekti ilmnemist võrreldes erinevate tegevusalade tööjõukulude ja majandamiskulude ühinemiseelsel ja ühinemisjärgsel perioodil.

Samas aga ei ole kohalikel omavalitsustel kohustust esitada eelarves tegevusalade (nt üldised valitsussektori teenused, haridus) lõikes majandamiskulud, tööjõukulud. Nimelt vastavalt kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusele (RT I 2010, 72, 543)

jaotatakse põhitegevuse kulude eelarveosas kulud majandusliku sisu järgi vähemalt järgmisteks liikideks:

- 1) antavad toetused;
- 2) muud tegevuskulud.

Volikogu võib volitada valla- või linnavalitsust eelarvet detailsemalt liigendama.

Kohaliku omavalitsuse üksusel tuleb küll esitada Rahandusministeeriumile andmed eelarve täitmise kohta tegevusalade lõikes, kuid ka eelarve täitmise andmete esitamise vormil (Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt ... 2011) ei ole samuti nõutud tegevusalade lõikes tööjõukulude ja majandamiskulude eristamist.

Eelneva tõttu ei ole ka kõik Saaremaa omavalitsused, eriti aga just väiksemad omavalitsused (sh üks vaatlusalustest ühinenud omavalitsustest), eelarvetes esitanud tegevusalade lõikes majandamiskulusid ja tööjõukuluseid. Seetõttu ei ole ka võimalik ajamahukaid täiendavaid arvestusi tegemata (nt eelarve seletuskirjade põhjal) hinnata tegevusalade lõikes majandamiskulude ja tööjõukulude põhjal, kas ja milliste kululiikide osas ilmnes mastaabiefekt. Eelneva tõttu tuleb enne ulatuslikku omavalitsuste ühinemist muuta nõudeid kohalike omavalitsuste poolt esitatavale aruandlusele, et hiljem oleks võimalik uurida ka omavalitsuste ühinemiste tulemusi tegevusalade kululiikide lõikes.

Samas aga on võimalik uurida ühinenud omavalitsuste tööjõukulude ja majandamiskulude koondsummat (kõik tegevusalad kokku) ühinemiseelsel (aasta 2010-2014) ja ühinemisjärgsel perioodil (aasta 2015) (vt tabel 3).

Vastupidiselt oodatule on omavalitsuste ühinemise järel planeeritud tööjõukulude suurenemine. Tööjõukulude suurenemine on seotud kooli õpetajate tööjõukuludeks eraldatud vahendite suurenemisega, uute ametikohtade loomisega (nt infotöötaja vallamaja remondimees), hallatavates asutustes palkade ühtlustamisega Kärla valla palgamäärade tasemele, kuna seal olid enne ühinemist kõrgemaid palgad (Seletuskiri ...). Seega ühinemise järel tööjõukulude osas mastaabiefekti ei ilmne.

Tabel 3. Põhitegevuse kulud ja investeerimistegevuse väljaminekud, tööjõukulud ning majandamiskulud Kaarma, Kärla ja Lümada vallas perioodil 2010-2014 ja Lääne-Saare vallas aastal 2015 (eurodes)

Aasta	Vald	Põhitegevuse kulud ja investeerimistegevuse väljaminekud kokku	s.h. tööjõukulud	s.h. majandamiskulud
2010	Kaarma	-3 097 041	-1 098 630	-1 363 509
	Kärla	-1 251 076	-716 543	-432 686
	Lümada	-691 132	-355 387	-228 091
	Kokku	-5 039 249	-2 170 560	-2 024 286
2011	Kaarma	-3 363 722	-1 062 695	-1 302 836
	Kärla	-1 282 110	-727 621	-386 498
	Lümada	-854 377	-354 891	-240 074
	Kokku	-5 500 209	-2 145 207	-1 929 408
2012	Kaarma	-3 266 878	-1 086 135	-1 407 092
	Kärla	-1 544 825	-729 976	-459 727
	Lümada	-926 355	-376 271	-245 425
	Kokku	-5 738 058	-2 192 382	-2 112 244
2013	Kaarma	-5 510 104	-1 022 775	-2 285 294
	Kärla	-1 776 069	-803 489	-463 482
	Lümada	-913 602	-383 704	-242 624
	Kokku	-8 199 775	-2 209 968	-2 991 400
2014	Kaarma	-4 691 005	-1 084 478	-1 640 151
	Kärla	-1 526 022	-872 932	-533 495
	Lümada	-1 047 951	-451 552	-290 573
	Kokku	-7 264 978	-2 408 962	-2 464 219
2015	Lääne-Saare	-7 512 300	-2 723 189	-2 692 642

Allikas: (Kohalike omavalitsuste eelarvearuanded 2015; Lääne-Saare valla ... 2015); autori arvutused.

Vastupidiselt ootustele planeeriti ka majandamiskulude osas ühinemise järgselt kulutaseme tõusu. Seoses ühinemistega taotles Kaarma Vallavalitsus Maanteeametilt uue vallavalitsuse ruumideks hoonet aadressil Marientali tee 27. Sellega seoses suurenesid hoone ülalpidamiskulud (enne renditi ruume Maanteeametilt), kuna võeti kasutusele lisaruume. Täiendavalt on planeeritud majandamiskulude ühekordne suurenemine mitmete infotehnoloogiliste seadmete ja programmide soetamisega seoses. Lisaks on planeeritud majandamiskulude suurenemine näiteks seoses laev Abro täiendava kütuse kuluga ja reisijatasudega (mida varem ei makstud). (Seletuskiri ...) Seega ka majandamiskulude osas ühinemise järel mastaabiefekti ei ilmne.

Samas pikemas perspektiivis võib just majandamiskulude osas ilmnedagi mastaabiefekt, kui Lääne-Saare Vallavalitsus korraldab hankeid, mida eelnevalt korraldasid kolm valda eraldi. Siiski võib siinkohal olulist rolli mängida ka valla saareline asukoht, kuna asjade, teenuste ja ehitustööde pakkujad on Saaremaal enamasti ühed ja samad, mistõttu hankides küll suuremaid koguseid hind oluliselt ei lange.

Üheks põhjuseks, miks on olnud Lääne-Saare vallal võimalik majandamiskuludeks ja tööjõukuludeks eraldatud summasid suurendada, võib pidada Vabariigi Valitsuse poolt 2014. aasta detsembris Lääne-Saare vallale eraldatud ühinemistoetust (summas 536 750 eurot).

Nagu eespool toodud, siis omavalitsuste ühinemine peaks võimaldama vähendada tugiteenuste kulusid eelarves dubleerimise vältimise ja tugiteenuste koondamise tõttu. Viimast on võimalik hinnata ka läbi üldvalitsemiskulude (üldised valitsussektori teenused) osakaalu kogukuludes ja selle osakaalu muutuse põhjal. Nimelt peaks suuremates omavalitsustes olema üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest mastaabiefekti ilmnemise tõttu väiksem, mistõttu on võimalik suunata proportsionaalselt enam vahendeid omavalitsuse põhifunktsioonide täitmisse.

Selleks, et selgitada välja mastaabiefekti ilmnemine kolme valla ühinemise järgselt, on analüüsitud ühinenud omavalitsuste eelarveid ühinemise eelsel (aastad 2010-2014) ja ühinemise järgsel perioodil (aasta 2015). Analüüsis on kasutatud kohalike omavalitsuste poolt Rahandusministeeriumile esitatavaid kvartaalseid kassapõhiseid eelarve täitmise ülevaateid (ühinemiseelse perioodi andmed). Erinevate tegevusalade (vt lisa 5) kulude keskmine osakaal kogukuludest ühinemiseelsel perioodil on arvestatud aastate 2010-2014 konkreetse valdkonna kulude ja kogukulude suhtena, et minimeerida üksikutel aastatel toimuda võinud ebareeglipäraseid kõikumisi eelarve mahtudes või proportsioonides (vt lisa 6). Ühinemisejärgse perioodi andmed (vt lisa 7) pärinevad Lääne-Saare valla 2015. aasta eelarvest.

Üldvalitsemiskulude analüüsist selgub, et ühinemiseelse perioodi keskmine üldvalitsemiskulude osakaal ühinenud omavalitsuste kogukuludest oli 9,6% ning ühinemisejärgsel perioodil on üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest 9,7% (vt tabel 4). Seega jäi ühinemise järel üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest sisuliselt

samaks võrrelduna ühinemiseelse perioodiga ehk üldvalitsemiskulude osas ühinemise järgselt mastaabiefekti ei ilmnenud.

Tabel 4. Tegevusalade kulude osakaalude muutused pärast valdade ühinemist

Tegevusala	Keskmine osakaal kogukuludest enne ühinemist (%)	Osakaal kogukuludest pärast ühinemist (%)	Muutus (protsendipunkti)
Üldised valitsussektori teenused	9,6	9,7	0,1
Avalik kord ja julgeolek	0,5	0,0	-0,5
Majandus	13,5	17,0	3,5
Keskkonnakaitse	3,7	1,7	-2,0
Elamu- ja kommunaalmajandus	5,9	4,1	-1,8
Tervishoid	0,1	0,0	-0,1
Vaba aeg, kultuur ja religioon	13,4	13,6	0,2
Haridus	46,9	46,8	-0,1
Sotsiaalne kaitse	6,5	7,0	0,5

Allikas: (Kohalike omavalitsuste eelarvearuanded 2015; Lääne-Saare valla ... 2015); autori arvutused.

Kuna üldvalitsemiskulude osas ühinemise järgselt kokkuhoidu ei saavutatud, siis ei saanud suunata enam vahendeid ka omavalitsuse põhifunktsioonide täitmisse ja teenuste osutamisse. Pärast ühinemist on küll suurenenud majanduse valdkonna kulude osakaal eelarvest 3,5 protsendipunkti võrra, kuid see kasv on tulnud teiste põhitegevusalade kulude osakaalu vähenemise arvelt mitte üldvalitsemiskulude osas saavutatud kokkuhoiu arvelt.

Lääne-Saare valla 2015. aasta eelarves (vt lisa 7) on muuhulgas tegevusala „üldised valitsussektori teenused“ kuluna planeeritud ka reservfond 60 000 eurot ettenägematute väljaminekute tegemiseks. Kuna vallavalitsus võib eraldada reservfondist vahendeid sihtotstarbeliselt ka teiste tegevusalade (nt majandus, haridus) ettenägematute väljaminekute tegemiseks, siis arvutatakse üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest pärast ühinemist ka reservfondi summat arvesse võtmata. Arvestades, et üldvalitsemiskulud reservfondita on 642 361 eurot, siis üldvalitsemiskulude (reservfondita) osakaal kogukuludest pärast ühinemist on 8,9%. Ühinemiseelse perioodi keskmine üldvalitsemiskulude osakaal ühinenud omavalitsuste kogukuludest oli 9,6%. Seega eeldusel, et reservfondist eraldatakse kõik vahendid teistesse

tegevusvaldkondadesse (v.a. üldised valitsussektori teenused), siis väheneks üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest ühinemise järgselt 0,7 protsendipunkti võrra ühinemiseelse perioodiga võrreldes. Seega ei ilmneks ka sel juhul üldvalitsemiskulude osas ühinemise järgselt olulist mastaabiefekti (kulude kokkuhoidu).

Sarnaselt kolme ühinenud omavalitsuse eelarvetele analüüsitakse ka Saare maakonna kõigi omavalitsuste eelarveid Kaarma, Kärla ja Lümenda valla ühinemise eelsel (aastad 2010-2014) ja ühinemise järgsel perioodil (aasta 2015), et võrrelda ühinenud omavalitsuste üldvalitsemiskulude osakaalu muutumist kogukuludest ühinemise järgselt Saare maakonna kõigi omavalitsuste vastava keskmise näitajaga. Analüüsis on samuti kasutatud kohalike omavalitsuste poolt Rahandusministeeriumile esitatavaid kvartaalseid kassapõhiseid eelarve täitmise ülevaateid (aastate 2010-2014 andmed vt lisast 8). Ühinemisjärgse perioodi (aasta 2015) andmed pärinevad Saare maakonna omavalitsuste 2015. aasta eelarvetest (vt lisa 9).

Saare maakonna kõigi omavalitsuste üldvalitsemiskulude analüüsist selgub, et aastatel 2010-2014 (kolme valla ühinemiseelne periood) oli maakonnas keskmine üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest 10,5% (vt tabel 5). Ühinenud valdade üldvalitsemiskulude analüüsist selgus, et ühinemiseelse perioodi keskmine üldvalitsemiskulude osakaal ühinenud omavalitsuste kogukuludest oli 9,6%. Seega olid perioodi 2010-2014 andmetele tuginedes ühinenud omavalitsused maakonna keskmisest efektiivsemad, kuna nende keskmine üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest oli madalam Saare maakonna omavalitsuste vastavast keskmisest näitajast.

Aastal 2015 (kolme valla ühinemisjärgne periood) on Saare maakonna omavalitsuste keskmine üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest 9,8%, perioodil 2010-2014 oli vastav keskmine näitaja 10,5%. Seega kolme valla ühinemisjärgsel perioodil on Saare maakonna omavalitsuste keskmine üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest vähenenud 0,7 protsendipunkti võrra võrreldes perioodiga 2010-2014. Ühinenud omavalitsustel jäi aga ühinemise järel üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest sisuliselt samaks võrrelduna ühinemiseelse perioodiga (ühinemisjärgsel perioodil on üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest 9,7%). Kui perioodil 2010-2014 (ühinemiseelne periood) olid ühinenud omavalitsused maakonna keskmisest efektiivsemad, siis ühinemisjärgsel perioodil on Saare maakonna omavalitsuste

keskmise üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest võrreldes perioodiga 2010-2014 vähenenud ning sisuliselt sama Lääne-Saare valla vastava näitajaga (Saare maakonna omavalitsuste keskmine üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest 9,8%, Lääne-Saare valla üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest 9,7%).

Tabel 5. Tegevusalade kulude osakaal kogukuludest Saare maakonna omavalitsustes aastatel 2010-2014 ja 2015

Tegevusala	Keskmine osakaal kogukuludest aastatel 2010-2014 (%)	Osakaal kogukuludest aastal 2015 (%)	Muutus (protsendipunkti)
Üldised valitsussektori teenused	10,5	9,8	-0,7
Avalik kord ja julgeolek	0,2	0,1	-0,1
Majandus	10,8	14,4	3,6
Keskkonnakaitse	1,4	0,7	-0,7
Elamu- ja kommunaalmajandus	5,4	4,2	-1,2
Tervishoid	0,1	0,0	-0,1
Vaba aeg, kultuur ja religioon	15,8	13,0	-2,8
Haridus	47,8	51,4	3,6
Sotsiaalne kaitse	8,0	6,3	-1,7

Allikas: (Kohalike omavalitsuste eelarvearuanded 2015; Valjala ... 2015; Lääne-Saare valla ... 2015; Valla ... 2015; Põide ... 2015; Muhu ... 2015; Leisi ... 2015; Kuressaare ... 2015; Kihelkonna ... 2015; Laimjala ... 2015; Mustjala ... 2015; Orissaare ... 2015; Pihla ... 2015; Ruhnu ... 2015; Torgu ... 2015); autori arvutused.

Kuna kolme valla ühinemisejärgsel perioodil on Saare maakonna omavalitsuste keskmine üldvalitsemiskulude osakaal kogukuludest vähenenud võrrelduna perioodiga 2010-2014, siis on võimalik suunata proportsionaalselt enam vahendeid ka põhifunktsioonide täitmisesse. Tabelist 5 selgub, et 2015. aastal majanduse ja hariduse valdkonna kulude osakaal eelarvest on suurenenud küll 3,6 protsendipunkti võrra võrrelduna perioodiga 2010-2014, kuid lisaks üldvalitsemiskulude osas saavutatud kokkuhoiule on see tulnud ka teiste põhitegevusalade (nt kultuur, vaba aeg, religioon, sotsiaalne kaitse) kulude osakaalu vähenemise arvelt.

Käesolevast alapeatükist selgus, et pärast Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemist suurenesid kulutused teenuse tarbija jaoks, kuna osade teenuste tarbimiseks tuleb endise Kärla ja Lümada valla elanikel sõita Kuressaare asuvasse Lääne-Saare valla

keskusesse. Seega on põhjendatud ka elanike rahulolematust valdade ühinemise järel. Lisaks tekitab esialgu segadust ka see, milliste küsimustega tuleb neil pöörduda teeninduskeskusesse ja millistega Kuressaares asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse.

Käesolevas alapeatükis uuriti ka mastaabiefekti ilmnemist teenuste osutamisel Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemise järel. Võrreldes ühinenud omavalitsuste tööjõukulude ja majandamiskulude koondsummat (kõik tegevusalad kokku) ühinemiseelset ja ühinemisjärgset perioodil, selgus, et tööjõukulude ja majandamiskulude osas kokkuhoidu ühinemise järgselt ei ole, vaid on planeeritud nii majandamiskulude kui ka tööjõukulude suurenemine. Seega ühinemise järgselt majandamiskulude ja tööjõukulude osas mastaabiefekti ei ilmne. Samas võib pikemas perspektiivis majandamiskulude osas mastaabiefekt siiski ilmnedagi, kui Lääne-Saare Vallavalitsus korraldab hankeid, mida eelnevalt korraldasid kolm valda eraldi.

Teisena uuriti mastaabiefekti ilmnemist teenuste osutamisel Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemise järel läbi üldvalitsemiskulude osakaalu kogukuludes ja selle osakaalu muutuse põhjal. Tulemused kinnitasid juba varasemalt tööjõukulude ja majandamiskulude koondsummade (võrreldi ühinemiseelse ja ühinemisjärgse perioodi andmeid) analüüsimisel saadud tulemusi: pärast omavalitsuste ühinemist mastaabiefekti ei ilmnenu.

Veelgi põhjalikumalt võimaldaks omavalitsuste ühinemise järel teenuste osutamisel mastaabiefekti ilmnemist uurida kohalike omavalitsuste eelarvete esitusviis, mille korral on tegevusalade lõikes eristatud tööjõukulud ja majandamiskulud. Nimelt oleks sellisel juhul võimalik teenuste (tegevusalade) lõikes analüüsida, kas ja milliste kululiikide puhul ilmneb ühinemise järel mastaabiefekt. Samas aga ei ole kohalikel omavalitsustel kohustust esitada eelarves tegevusalade lõikes kululiike (majandamiskulud, tööjõukulud jne). Seega tuleb enne kohalike omavalitsuste ulatuslikku ühinemist muuta nõudeid kohalike omavalitsuste poolt esitatavale aruandlusele, et hiljem oleks võimalik uurida ka omavalitsuste ühinemiste tulemusi tegevusalade kululiikide lõikes (näiteks, et konkreetse tegevusala tööjõukulude osas saavutatud kokkuvõtte ühinemise järgselt on suunatud selle sama tegevusala majandamiskulude katteks, mistõttu tegevusala kulud ei vähene).

Kuna pärast omavalitsuste ühinemist teenuste osutamisel mastaabiefekti ei ilmnenud ning ühinemise järel suurenesid kulutused teenuse tarbijate jaoks, siis kaotas omavalitsuste ühinemisest ühiskond tervikuna – nii teenuse osutajad kui teenuse tarbijad – ning efektiivsus ühiskonna jaoks tervikuna ei suurenenud.

KOKKUVÕTE

Eestis on mõistetud, et kohalikud omavalitsused on liiga väikesed ning neid tuleks reformida. Üks esimesi katseid selleks on olnud omavalitsuste mehaaniline liitmine.

Kuna Eestis valitseb käesoleva magistritööga seotud põhimõistete haldusterritoriaalne reform ja haldusreform kasutamisel teatav segadus, siis selgitati esmalt nende mõistete sisu. Kui haldusreformi mõiste defineerimisel võis erinevate autorite puhul täheldada ühiseid lähtepunkte, siis haldusterritoriaalse reformi mõiste sisustamisel olid erinevused juba palju suuremad. Erinevate autorite haldusreformi ja haldusterritoriaalse reformi definitsioone võrreldes, otsustati magistritöös lähtuda Sulev Mäeltsemehe käsitlusest haldusterritoriaalsest reformist ja haldusreformist, kuna ta on need mõisted selgelt eristanud ning toonud välja, et haldusterritoriaalne reform on vaid üks osa haldusreformist. Samuti on ta haldusterritoriaalset reformi defineerinud kui haldusterritoriaalse korralduse muutmist.

Ülevaatest kohaliku haldustasandi haldusterritoriaalse korralduse muutmise (väheneb omavalitsusüksuste arv) poolt- ja vastuargumentidest selgus, et kohalike omavalitsuste ühinemiste pooldajatel ja vastastel on argumente neljal teemal: majanduslik efektiivsus, demokraatia ja demokraatlik kontroll, võrdne kohtlemine (teenuste maht ja kvaliteet, nende ühtlane tase kõigile maksumaksjatele) ning majanduskasv. Samuti selgus, et on keeruline kujundada ühest arusaama selles osas, kas tuleks eelistada väiksemaid omavalitsusüksusi või muuta haldusterritoriaalset korraldust eesmärgiga vähendada omavalitsusüksuste arvu (eelistada suuremaid omavalitsusüksusi). Nii suurtel kui ka väikestel omavalitsustel on omad eelised ja puudused. Samas aga tuleb haldusterritoriaalset korraldust muutes arvestada paljude teguritega (nt majanduslik efektiivsus, demokraatia, identiteet).

Magistritöö empiirilises osas anti esmalt ülevaade Eesti haldusterritoriaalse jaotuse kujunemisest ja kohalike omavalitsuste ühinemistest Eestis. Selgus, et Eesti

haldusterritoriaalses korralduses on viimase 150 aasta jooksul toimunud palju muutuseid ning olles erinevate võimude all ei ole saanud haldusterritoriaalne jaotus järgida ühtset arenguloogikat. Kuna 1990. aastate algul taastati vallad peamiselt 1939. aasta vallareformi järgsetes piirides, siis on Eesti tänane haldusterritoriaalne korraldus jäänud pidama sisuliselt 1939. aasta vallareformiga saavutatule. Eestis on mõistetud, et see, mis oli edumeelne aastal 1939, ei saa seda olla 21. sajandil. Senini on üritatud omavalitsuste probleeme lahendada omavalitsuste vabatahtlike ühinemistega.

Taasiseseisvunud Eestis on kohalike omavalitsuste ühinemised toimunud enam kui viieteistkümne aasta jooksul. Kohalike omavalitsuste ühinemiste tulemusi on Eestis käsitletud neljas uurimuses, millede tulemustes on nii sarnasusi kui erinevusi. Uuringutest ilmnes, et üheks olulisemaks kohalike omavalitsuste ühinemiste negatiivseks tagajärjeks on kogutulude vähenemine riigipoolsete toetuste vähenemise tõttu. Senised uuringud omavalitsuste ühinemiste tulemuste kohta Eestis on käsitlenud peamiselt administratiivkulude tasemes, põhitegevusvaldkondades (nt haridusele ning kultuurile ja vabale ajale suunatud kulutuste suurenemine), tulubaasides, investeringutes, haldusaparaatides ning organisatsioonilises struktuuris (nt võimude kaugenemine kodanikest) toimunud muutuseid. Käsitletud uuringutest selgus, et Siseministeeriumi poolt püstitatud seitsmest eesmärgist täideti kolm, ühe eesmärgi osas seisukohta ei kujundatud, kuna ühistranspordiga seonduvat oli nelja uuringu peale kokku käsitletud vaid ühe lausega.

Senistes uuringutes on leitud, et suuremates omavalitsustes esineb üldvalitsemiskulude osas mastaabiefekt. Samas aga ei ole seniste uuringute eesmärk olnud hinnata kulutuste suurenemist teenuse tarbija jaoks, kui mitme omavalitsuse ühinemise järel koondatakse teenuste pakkumine ühte organisatsiooni, mistõttu teenuse tarbija jaoks vahemaad suurenevad. Käesolevas magistritöös vaadeldi, kas omavalitsuste ühinemise järel suureneb efektiivsus ühiskonna jaoks tervikuna.

Selgus, et pärast Kaarma, Kärla ja Lümända valla ühinemist suurenesid kulutused teenuse tarbija jaoks, kuna osade teenuste tarbimiseks tuleb endise Kärla ja Lümända valla elanikel sõita Kuressaares asuvasse Lääne-Saare valla keskusesse. Seega on põhjendatud ka elanike rahulolematuse valdade ühinemise järel.

Mastaabiefekti ilmnemist teenuste osutamisel Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemise järel uuriti kahel viisil: võrreldi ühinenud omavalitsuste töajõukulude ja majandamiskulude koondsummat (kõik tegevusalad kokku) ühinemiseelsel ja ühinemisjärgsel perioodil ning läbi üldvalitsemiskulude osakaalu kogukuludes ja selle osakaalu muutuse põhjal. Käesolevas magistritöös käsitletud näitajate puhul selgus, et pärast omavalitsuste ühinemist mastaabiefekti ei ilmnenu. Samas pikemas perspektiivis võib majandamiskulude osas mastaabiefekt siiski ilmned, kui Lääne-Saare Vallavalitsus korraldab hankeid, mida eelnevalt korraldasid kolm valda eraldi. Siiski võib siinkohal olulist rolli mängida ka Lääne-Saare valla saareline asukoht, kuna asjade, teenuste ja ehitustööde pakkujad on Saaremaal enamasti ühed ja samad, mistõttu hankides küll suuremaid koguseid hind oluliselt ei lange.

Veelgi põhjalikumalt võimaldaks omavalitsuste ühinemise järel teenuste osutamisel mastaabiefekti ilmnemist uurida kohalike omavalitsuste eelarvete esitusviis, mille korral on tegevusalade lõikes eristatud töajõukulud ja majandamiskulud. Nimelt oleks sellisel juhul võimalik teenuste (tegevusalade) lõikes analüüsida, kas ja milliste kululiikide osas ilmneb ühinemiste järel mastaabiefekt. Samas aga ei ole kohalikel omavalitsustel kohustust esitada eelarves tegevusalade lõikes kululiike (majandamiskulud, töajõukulud jne). Seega tuleb enne kohalike omavalitsuste ulatuslikku ühinemist muuta nõudeid kohalike omavalitsuste poolt esitatavale aruandlusele, et hiljem oleks võimalik uurida ka omavalitsuste ühinemiste tulemusi tegevusalade kululiikide lõikes (näiteks, et konkreetse tegevusala töajõukulude osas saavutatud kokkuvõtte ühinemise järgselt on suunatud selle sama tegevusala majandamiskulude katteks, mistõttu tegevusala kulud ei vähene).

Kuna magistritööst selgus, et pärast Kaarma, Kärla ja Lümada valla ühinemist teenuste osutamisel mastaabiefekti ei ilmnenu ning ühinemise järel suurenesid kulutused teenuse tarbijate jaoks, siis kaotas omavalitsuste mehaanilisest liitmisest ühiskond tervikuna – nii teenuse osutajad kui teenuse tarbijad – efektiivsus ühiskonna jaoks tervikuna ei suurenenud. Seega on vaja omavalitsuste probleemide lahendamiseks muid lahendusi. Vaja on kvalitatiivseid muutuseid avalikus halduses ehk tuleb omavalitsusi ka sisuliselt reformida ja läbi viia haldusreform. S.t. tuleb paika panna keskvalitsuse ja

kohaliku omavalitsuse funktsioonid, rahastamismehhanismid. Haldusreformi läbiviimiseks on aga vaja edaspidi läbi viia vastavad uuringud.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Aalbu, H., Böhme, K., Uhlin, Å.** Haldusreform. Argumendid ja väärtused. Nordregio, 2008, 72 lk.
[https://www.siseministeerium.ee/public/Haldusreform._Argumendid_ja_v_rtus_ed_Nordregio_2008.pdf]. 17.10.2013.
2. **Almann, A., Arumäe, U.** Omavalitsussüsteem kui demokraatliku riigikorra alus. – Riigikogu Toimetised, 2009, nr. 20.
[<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14015>]. 07.11.2014.
3. **Andrews, R., Boyne, G. A.** Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analyses of English Local Authorities. – Urban Studies, 2009, Vol. 46, No. 4, pp. 739-759.
4. **Arumäe, U., Männiko, M., Kutman, P.** Avaliku halduse ülesannete ja funktsioonide täitmise võimalikkusest Eesti eraõiguslike isikute ja/või välisriikide eraõiguslike isikute ja/või avaliku halduse kandjate poolt, 2000.
[<https://archive.today/CNMj>]. 10.07.2014.
5. **Bailey, S. J.** Local Government Economics: Principles and Practice. London: Macmillan Press, 1999, 359 p.
6. **Byrnes, J., Dollery, B.** Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. – Urban Policy and Research, 2002, Vol. 20, No. 4, pp. 391-414.
7. **Dente, B., Kjellberg, F.** Introduction. – The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies. Edited by B. Dente, F. Kjellberg. London: SAGE Publications, 1988, pp. 1-18.
8. **Dollery, B., Byrnes, J., Allan, P.** Optimal Structural Reform in Australian Local Government: An Empirical Analysis of Economies of Scale by Council Function in New South Wales. – Urban Policy and Research, 2007, Vol. 25, No. 4, pp. 473-486.

9. **Dollery, B., Crase, L.** Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Case for Australian Municipal Amalgamation Programs. – Urban Policy and Research, 2004, Vol. 22, No. 3, pp. 265-275.
10. **Dollery, B., Fleming, E.** A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. – Urban Policy and Research, 2006, Vol. 24, No. 2, pp. 271-282.
11. Eelarve aruanne 2014. EV Rahandusministeerium, 11. veebruar 2015. [<http://www.fin.ee/kov-eelarved-ulevaated#KOVK>]. 12.02.2015.
12. Eesti Maaomavalitsuste Liit: propageeritav haldusreform ei paranda inimeste olukorda. – Lääne Elu, 17. oktoober 2011. [<http://online.le.ee/2011/10/17/eesti-maaomavalitsuste-liit-propageeritav-haldusreform-ei-paranda-inimeste-olukorda/>]. 07.11.2014.
13. Eesti kaart. AS Regio. [<http://pump.regio.ee/kaart/>]. 01.02.2015.
14. Eesti territooriumi haldusjaotuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 22. veebruaril 1995. a. – Riigi Teataja I osa, 1995, nr. 29, art. 356.
15. Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud rahvahääletusel 28. juunil 1992. a. – Riigi Teataja, 1992, nr. 26, art. 349. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002>]. 20.01.2015.
16. Eestimaa linnade ja valdade üldkogu. Töörühmade materjalid. Eesti Maaomavalitsuste Liit. Tallinn, 2012, 43 lk. [<http://www.emovl.ee/files/Linnade,%20valdade%20ldkogu/Linnade%20ja%20Valdade%20Yldkogu%2031.03.2012%20Tooryhmade%20materjalid%20Yldkogule.pdf>]. 06.11.2014.
17. Haldusjaotus. – EE 11. kd. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 2002, lk. 266-272.
18. Haldusterritoriaalse korralduse muutmine. EV Siseministeerium. [<https://www.siseministeerium.ee/30063/>]. 05.10.2013.
19. Kaarma valla, Kärla valla ja Lümanda valla haldusterritoriaalse korralduse muutmise ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise määruse seletuskiri. Eelnõude infosüsteem, 2014, 7 lk. [<http://eelnoud.valitsus.ee/main#504lz8K5>]. 29.08.2014.

20. Kaarma valla, Kärla valla ja Lümada valla haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmine. Vabariigi Valitsuse määrus 137 28. augustist 2014. a. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/129082014015>]. 30.08.2014.
21. **Kaldre, Margit.** (endine Kärla vallasekretär). Elektronposti kiri. 28. jaanuar 2015.
22. **Keating, M.** Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. – Theories of Urban Politics. Edited by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. London: SAGE Publications, 1995, pp. 117-134.
23. Kihelkonna valla 2015. aasta eelarve. Vastu võetud Kihelkonna Vallavolikogus 27. märtsil 2015. a. [<http://www.kihelkonna.ee/eelarve>]. 01.04.2015.
24. **Kiks, Eevi.** (Lümada vallasekretär). Elektronposti kiri. 27. jaanuar 2015.
25. Kohalike omavalitsuste eelarvearuanded. EV Rahandusministeerium. [<http://www.fin.ee/kov-eelarved-ulevaated#KOVK>]. 12.02.2015.
26. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud Riigikogus 2. juunil 1993. a. – Riigi Teataja I osa, 1993, nr. 37, art. 558.
27. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. Vastu võetud Riigikogus 16. septembril 2010. a. – Riigi Teataja I osa, nr. 72, art. 543. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014042>]. 01.05.2015.
28. Kohaliku omavalitsuse üksuse poolt Rahandusministeeriumile eelarvestrateegia, eelarve, lisaeelarve ja eelarve täitmise andmete esitamise tingimused, kord ning vormid. Rahandusministri määrus 34 04. juulist 2011. a. – Riigi Teataja I osa, 2011, nr. 21. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/115022013005?leiaKehtiv>]. 01.05.2015.
29. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitumise protsess Eestis. EV Siseministeerium. [<https://www.siseministeerium.ee/omavalitsusüksuste-uhinemise-protsess-eestis/>]. 21.08.2014.
30. Kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemine. EV Siseministeerium. [<https://www.siseministeerium.ee/yhinemine/>]. 02.08.2014.

31. Kuressaare linna 2015. aasta eelarve kinnitamine. Vastu võetud Kuressaare Linnavolikogus 29. jaanuaril 2015. a. – Riigi Teataja IV osa, 2015, nr. 1. [https://www.riigiteataja.ee/akt/403022015044]. 03.02.2015.
32. Laimjala valla 2015. aasta eelarve kinnitamine. Vastu võetud Laimjala Vallavolikogus 12. märtsil 2015. a. [http://avalik.amphora.ee/laimjalavv/index.aspx?id=13972]. 01.04.2015.
33. Leisi valla 2015 aasta eelarve vastuvõtmine. Vastu võetud Leisi Vallavolikogus 16. märtsil 2015. a. – Riigi Teataja IV osa, 2015, nr. 6. [https://www.riigiteataja.ee/akt/427032015005]. 27.03.2015.
34. Lääne-Saare valla 2015. aasta eelarve vastuvõtmine. Vastu võetud Lääne-Saare Vallavolikogus 24. märtsil 2015. a. – Riigi Teataja IV osa, 2015, nr. 18. [https://www.riigiteataja.ee/akt/428032015024]. 28.03.2015.
35. Lääne-Saare Vallavalitsuse põhimäärus. Vastu võetud Lääne-Saare Vallavolikogus 18. detsembril 2014. a. – Riigi Teataja IV osa, 2014, nr. 3. [https://www.riigiteataja.ee/akt/423122014099]. 31.12.2014.
36. Maakonnaliinidel piletihindade ja sõidusoodustuste kehtestamine. Saare maavanema korraldus 21. juulist 2014. a. [http://delta.andmevara.ee/saare2014/dokument/1404696]. 01.02.2015.
37. Muhu valla 2015. aasta eelarve. Vastu võetud Muhu Vallavolikogus 18. märtsil 2015. a. – Riigi Teataja IV osa, 2015, nr. 27. [https://www.riigiteataja.ee/akt/428032015016]. 28.03.2015.
38. Mustjala valla 2015. aasta eelarve kinnitamine. Vastu võetud Mustjala Vallavolikogus 27. märtsil 2015. a. [http://www.mustjala.ee/upload/20150420131531.pdf]. 20.04.2015.
39. **Mäeltsemes, S.** Rechts- und Wirtschaftsprobleme der Gebietsreform in Estland. – Estnische Gespräche über Wirtschaftspolitik – 17. Chefredakteur M. Raudjärv. Berlin, Tallinn: BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, Mattimar OÜ, 2009, S. 156-175.
40. **Mäeltsemes, S.** Eesti haldusterritoriaalse jaotuse ja korralduse areng 1990. aastatest (I osa). – Estonica, 2006a. [http://www.estonica.org/et/Riik/Kohalik_omavalitsus:_haldusterritoriaalne_jaot

- us_ja_korraldus/Eesti_haldusterritoriaalse_jaotuse_ja_korralduse_areng_1990_a_astatest_I_osa/]. 01.05.2015.
41. **Mäeltsemees, S.** Haldusterritoriaalse jaotuse ja korralduse mõiste ning koht riigis. – *Estonica*, 2006b. [http://www.estonica.org/et/Riik/Kohalik_omavalitsus:_haldusterritoriaalne_jaotus_ja_korraldus/Haldusterritoriaalse_jaotuse_ja_korralduse_m%C3%B5iste_ning_koht_riigis/]. 01.10.2013.
 42. **Mäeltsemees, S.** Haldusterritoriaalne poliitika. – Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011. Koostanud R. Vetik. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, 2012, lk. 325-355.
 43. **Mäeltsemees, S., Kull, M., Lõhmus, M., Ratas, J.** Haldusterritoriaalsete reformide sotsiaalmajanduslikud eesmärgid. – Eesti majanduspoliitilised väitlused: Aktuaalsed Euroopa Liidu riikide probleemid. Peatoimetaja M. Raudjärv. Berliin ja Tallinn: BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, Mattimar OÜ, 2012, nr. 2, lk. 50-54.
 44. **Newton, K.** Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government. – *Political Studies*, 1982, Vol. 30, No. 2, pp. 190-206.
 45. OECD Public Governance Reviews. Estonia: Towards a Single Government Approach. *s.l.*, 2011, 398 p.
 46. Omavalitsuste ühinemise mõju valla haldussuutlikkusele (kuue aastatel 1996-1999 ühinenud omavalitsuse näitel). EV Siseministeerium. Tartu, 2001, 43 lk. [https://www.siseministeerium.ee/haldussuutlikkus/]. 29.07.2014.
 47. Orissaare valla 2015. aasta eelarve kinnitamine. Vastu võetud Orissaare Vallavolikogus 19. märtsil 2015. a. [http://avalik.amphora.ee/orissaarevv/index.aspx?org=362&unit=2]. 20.04.2015.
 48. Pihtla valla 2015. aasta eelarve. Vastu võetud Pihtla Vallavolikogus 26. veebruaril 2015. a. [http://avalik.amphora.ee/pihtlavv/index.aspx?org=135&unit=-1]. 26.02.2015.
 49. Põide valla 2015. aasta eelarve kinnitamine. Vastu võetud Põide Vallavolikogus 25. veebruaril 2015. a. – Riigi Teataja IV osa, 2015, nr. 1. [https://www.riigiteataja.ee/akt/406032015049]. 06.03.2015.

50. **Quirk, B.** Localising Efficiency – More than Just Saving Money. – Local Government Studies, 2005, Vol. 31, No. 5, pp. 615-625.
51. **Reiljan, J., Jaansoo, A., Ülper, A.** Ühinemiste mõju kohalike omavalitsusüksuste finantsilisele jätkusuutlikkusele. – Riigikogu Toimetised, 2014, nr. 29. [<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16671>]. 29.07.2014.
52. **Reiljan, J., Timpmann, K.** Eesti halduskorralduse arengu sõlmprobleemid. – Harmoniseerimine ja vabadus Eesti Vabariigi majanduspoliitikas integreerumisel Euroopa Liiduga. IX teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid. Tallinn: Mattimar, 2001, lk. 423-440. [<http://mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2001/2001.pdf>]. 21.08.2014.
53. **Reiljan, J., Ülper, A.** Administratiiv-territoriaalse reformi vajadus riigis: Eesti juhtum. – Eesti majanduspoliitilised väitlused: Majanduspoliitika teooria ja praktika. Peatoimetaja M. Raudjärv. Berliin ja Tallinn: BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH, Mattimar OÜ, 2011a, nr. 1, lk. 283-287.
54. **Reiljan, J., Ülper, A.** Riigi haldusterritoriaalse jaotuse Gordioni sõlm. – Akadeemia, 2011b, nr. 3, lk. 476-509.
55. Ruhnu valla 2015. aasta eelarve vastuvõtmine. Vastu võetud Ruhnu Vallavolikogus 19. märtsil 2015. a. [http://adr.viljandimaa.ee/ruhnuvv/index.php?id=10570&op=doc_details&dok_id=2118&asutus_id=1]. 25.03.2015.
56. Seletuskiri Lääne-Saare valla 2015. aasta eelarve I lugemise juurde. (käsikiri)
57. **Sootla, G., Kattai, K., Viks, A.** Kohalike omavalitsuste 2005. a. ühinemiste ja selle tagajärgede analüüs. Uurimisaruanne. Tallinn, 2008, 93 lk. [<https://www.siseministeerium.ee/2005-aasta-toimunud-kohalike-omavalitsuste-uhinemiste-analuus>]. 25.10.2013.
58. Teenistus-, töö- või ametiülesannete täitmisel isikliku sõiduauto kasutamise kohta arvestuse pidamise ja hüvitise maksmise kord. Vabariigi Valitsuse määrus 14. juulist 2006. a. – Riigi Teataja I osa, 2006, nr. 34, art. 265. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/126082014011>]. 01.02.2015.
59. **Teeväli, A.** Kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku arengu seos haldusterritoriaalse reformiga – aastatel 1999–2005 ühinenud

- omavalitsusüksuste sotsiaalmajanduslike muutuste analüüs. TÜ riigiteaduste instituut, 2009, 141 lk. (magistritöö)
[<http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/9938/Teevaeliasko.pdf?sequence=7>]. 05.10.2013.
60. **Tiitson, Jaanika.** (Lümanda vallavanem). Elektronposti kiri. 22. jaanuar 2015.
61. Torgu valla 2015. aasta eelarve kinnitamine. Vastu võetud Torgu Vallavolikogus 31. märtsil 2015. a.
[<http://www.torgu.ee/index.php?sisu=valitsus&teema=avalik>]. 10.04.2015.
62. Tutvustus ja ajalugu. Lääne-Saare vald.
[<http://www.laanesaare.ee/index.php/home/tutvustus-ja-ajalugu>]. 26.02.2015.
63. **Ulst, E.** Riigirahandus I osa. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1996, 170 lk.
64. Understanding Efficiency Concepts. Office of the Auditor General of Canada, 2007.
[http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_20331.html#2_1]. 06.09.2014.
65. **Uuet, L.** Eesti haldusjaotus 20. sajandil. Teatmik. Tallinn: Eesti Omavalitsusliitude Ühendus, 2002, 312 lk.
66. Valjala valla 2015. aasta vallaeelarve kinnitamine. Vastu võetud Valjala Vallavolikogus 24. märtsil 2015. a. – Riigi Teataja IV osa, 2015, nr. 1.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/408042015047>]. 08.04.2015.
67. Valla 2015. aasta eelarve vastuvõtmine. Vastu võetud Salme Vallavolikogus 17. märtsil 2015. a. – Riigi Teataja IV osa, 2015, nr. 2.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/420032015003>]. 21.03.2015.
68. **Viks, A.** Eestis aastatel 1996-2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs, 2012, 19 lk.
[https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_uhinemiste_finantsmojude_anal_uus_1996-2011.pdf]. 22.12.2014.
69. **Viks, A.** Kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse seos majandusliku efektiivsusega. – Riigikogu Toimetised, 2010, nr. 21.
[<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14172>]. 22.09.2013.
70. **Viks, A., Sootla, G., Kattai, K.** Kohalike omavalitsuste vabatahtlikud ühinemised: protsess ja tulemused. – Riigikogu Toimetised, 2010, nr. 22.
[<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14301>]. 29.07.2014.

71. Ühinemislepingu ja lisade kinnitamine. Vastu võetud Kaarma Vallavolikogus 11. juunil 2014. a. – Riigi Teataja IV osa, 2014, nr. 24. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/421062014033>]. 31.12.2014.
72. Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest 2012.-2013. aastal. Riigikontrolöri kokkuvõte Eesti riigi arengu ja majanduse probleemidest. Riigikontroll, 2013, 65 lk. [<http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/686/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>]. 24.11.2013.

LISAD

Lisa 1. Kohalike omavalitsuste ühinemiste SWOT-analüüs

<p>Tugevused (<i>strengths</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> • dubleerimise vältimine juhtimise viimisel ühe katuse alla; • ühes organisatsioonis palju erinevaid teenuseid pakkuda on odavam võrrelduna sellega, kui neid üksikuid teenuseid pakuksid paljud spetsialiseerunud organisatsioonid; • halduskulude (tugikulude) osakaal kogukuludest madalam; • administratiivkulude osas võimalik saavutada mastaabiefekt; • võimalik vähendada sama teenuste taseme juures kulutaset elaniku kohta; • võimalik suunata enam ressursse põhifunktsioonide täitmisse ja teenuste osutamisse; • võimalik parandada pakutavate teenuste kvaliteeti; • sama kulutaseme juures (elaniku kohta) võimalik pakkuda enam avalikke teenuseid; • võimalik varieerida teenuseid vastavalt kodaniku soovidele ja vajadustele; • võrdne kohtlemine (teenuste maht ja kvaliteet, nende ühtlane tase kõigile maksumaksjatele); • teenuste osutajate suurem spetsialiseerumine ja professionaalsus; • ametnike suurema spetsialiseerumise tõttu on omavalitsuse majanduslik juhtimine professionaalsem; • suuremas vallas suureneb voliniku hääle kaal ja voliniku professionaalsus ning volinikutöö väärtus; • kodanike huvi kohaliku poliitika vastu võib suurened; • kergem on nn rohujuure tasandi organiseerumine ja võimude survestamine, sest partikulaarsed isiklikud suhted seda ei sega (huvide mitmekesisuse ilmnemine); 	<p>Nõrkused (<i>weaknesses</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> • mastaabisääst avaldub ainult teatud tegevusvaldkondades; • teenuse kvaliteedi parandamiseks võidakse paralleelselt suurendada sisendite hulka, mistõttu eelarvekulud ei vähene; • kohaliku omavalitsuse jaoks ei ole ühte funktsionaalselt optimaalset suurust; • mastaabi- ja profiilisäästu saavutamine on hajusalt asustatud Eesti valdades küsitav; • suurem teenuspiirkond võib teatud teenuste puhul suurendada kulutusi kommunikatsioonile; • kulude ülekandmine teenuse saajale; • teenuste kättesaadavuse vähenemine; • demokraatia arendamise seisukohast on tähtis, et madalaim võimutasand asuks kodanikule võimalikult lähedal; • kui omavalitsused suurenevad kasvavad ka vahemaad rahva ja nende valitud esindajate vahel; • tuntakse kohalikke olusid halvemini; • teenuste mahu suurenedes kasvavad juhtimisprobleemid; • ääremaastumise süvenemine; • suuremas omavalitsuses on ühtset identiteeti raske luua; • võidakse arvata, et suures vallas maksab valija hääle vähem ja seetõttu väheneb kodanike hääle mõjukus ning kodaniku huvi mõjutada valla otsuseid; • bürokraatia suurenemine, kodaniku jaoks suureneb ajakulu oma probleemi lahendamisel.
--	---

Lisa 1 järg

<ul style="list-style-type: none"> • tasakaalustatud parteispektri kujunemine ja poliitilise kontrolli tugevnemine kohalikes omavalitsustes; • suuremad haldusüksused saavad mitme väiksema omavalitsuse ressursid ühendada; • suutlikkus viia ellu suuremaid ja laiaulatuslikuma mõjuga projekte; • suurem eelarvemaht tagab madalamad laenuintressid, mistõttu saaks investeerida rohkem ja odavamalt; • mõjuvõimu suurenemine, kuna suuremate üksuste häääl on olulisem. 	
<p>Võimalused (<i>opportunities</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> • teenuste jaotuse korrastamine keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahel; • valitsussektori siseste rahastatismehhanismide täiustamine; • omavalitsusüksuste koostöö arendamine; • mastaabisäästu potentsiaaliga teenuste sisse ostmine eraettevõtetelt või teistelt avaliku sektori üksustelt, kes on piisavalt suured, et saavutada mastaabisäästu; • kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks ettevõtluse arendamise stiimulite leidmine; • omavalitsuste ühendamisel saab internaliseerida avalike teenuste pakumise välismõjud. 	<p>Ohud (<i>threats</i>):</p> <ul style="list-style-type: none"> • ühinemistel on mõtet siis, kui see toob kaasa sisulisi muutusi valitsemises, võimude ja kodanike suhetes ning ka kohaliku võimu ja keskvõimu suhetes; • võivad väheneda tulud elaniku kohta, sest jõukuse kasvades väheneb riigi toetus (nt sihtotstarbelised eraldised); • investeerimisressursi taseme tõus sõltub riigi majandus- ja eelarvepoliitikast.

Allikas: autori koostatud.

Lisa 2. Kohalike omavalitsuste ühinemised Eestis aastatel 1996-2014

Aasta	Aastatel 1996- 2014 ühinenud KOV üksused				Uus KOV üksus
2014	Kaarma vald	Kärla vald	Lümanda vald		Lääne-Saare vald
2013	Pärsti vald	Viiratsi vald	Paistu vald	Saarepeedi vald	Viljandi vald
	Kose vald	Kõue vald			Kose vald
	Audru vald	Lavassaare vald			Audru vald
	Püssi linn	Lüganuse vald	Maidla vald		Lüganuse vald
	Põlva linn	Põlva vald			Põlva vald
	Oru vald	Risti vald	Taebla vald		Lääne-Nigula vald
	Kärdla linn	Kõrgessaare vald			Hiiu vald
2009	Kaisma vald	Vändra vald			Vändra vald
2005	Jõhvi linn	Jõhvi vald			Jõhvi vald
	Kuusalu vald	Loksa vald			Kuusalu vald
	Kilingi-Nõmme linn	Saarde vald	Tali vald		Saarde vald
	Olustvere vald	Suure-Jaani linn	Suure-Jaani vald	Vastemõisa vald	Suure-Jaani vald
	Tamsalu linn	Tamsalu vald			Tamsalu vald
	Tapa linn	Saksi vald	Lehtse vald		Tapa vald
	Türi linn	Türi vald	Oisu vald	Kabala vald	Türi vald
	Avanduse vald	Väike-Maarja vald			Väike-Maarja vald
2002	Kehra linn	Anija vald			Anija vald
	Rapla linn	Rapla vald			Rapla vald
	Räpina linn	Räpina vald			Räpina vald
	Kohila vald	Kohila alev			Kohila vald
	Märjamaa vald (alev)	Märjamaa vald	Loodna vald		Märjamaa vald
1999	Otepää linn	Pühajärve vald			Otepää vald
	Lihula linn	Lihula vald			Lihula vald
	Vihula vald	Võsu vald			Vihula vald

Lisa 2 järg

1999	Karksi-Nuia linn	Karksi vald			Karksi vald
	Kaarma vald	Kuressaare vald			Kaarma vald
	Antsla linn	Antsla vald			Antsla vald
1998	Abja-Paluoja linn	Abja vald			Abja vald
1996	Halinga vald	Pärnu-Jaagupi vald			Halinga vald

Allikas: (Kohaliku omavalitsuse üksuste liitumise ... 2014); autori andmed.

Lisa 3. Lümada valla külade kaugused Lümada vallamajast (Keskusehoone, Lümada küla) ja Lääne-Saare valla keskusest (Marientali tee 27, Kuressaare)

Küla	Keskusehoone, Lümada küla		Marientali tee 27, Kuressaare	
	teekonna pikkus (km)	aeg (min)	teekonna pikkus (km)	aeg (min)
Atla küla	13	13	43	38
Austla küla	12	17	42	42
Eeriksaare küla	17	25	48	50
Himmiste küla	7	9	37	34
Jõgela küla	4	8	35	34
Karala küla	9	8	39	34
Kipi küla	4	4	34	30
Koimla küla	11	12	30	31
Koki küla	8	11	34	33
Koovi küla	5	6	36	31
Kotlandi küla	9	9	33	31
Lümada-Kulli küla	5	7	37	35
Kuusnõmme küla	10	16	43	43
Leedri küla	2	8	35	36
Lümada küla	0	1	32	28
Metsapere küla	7	8	38	33
Mõisaküla	2	3	34	31
Riksu küla	11	11	30	29
Taritu küla	14	13	32	30
Vahva küla	3	8	35	36
Vana-Lahetaguse küla	15	18	31	34
Varpe küla	3	3	32	28
Viidu küla	7	7	26	22
Keskmine	8	10	35	34

Allikas: (Eesti kaart 2015); autori arvutused.

Lisa 4. Kärla valla asustusüksuste kaugused Kärla vallamajast (Pargi 1, Kärla alevik) ja Lääne-Saare valla keskusest (Marientali tee 27, Kuressaare)

Asustusüksus	Pargi 1, Kärla alevik		Marientali tee 27, Kuressaare	
	teekonna pikkus (km)	aeg (min)	teekonna pikkus (km)	aeg (min)
Anepesa küla	10	13	22	22
Arandi küla	4	5	18	16
Hirmuste küla	12	11	22	19
Jõempa küla	6	7	23	22
Kandla küla	7	10	22	25
Karida küla	7	10	15	15
Kärla-Kirikuküla	2	3	23	21
Kogula küla	6	6	16	14
Kärla-Kulli küla	3	5	18	21
Kuuse küla	5	5	24	21
Kõrkküla	9	8	19	17
Käesla küla	10	8	21	18
Kärla alevik	0	0	22	19
Mõnnuste küla	2	2	19	17
Mätasselja küla	3	9	23	26
Nõmpa küla	11	14	23	23
Paevere küla	8	8	15	15
Paiküla	4	5	25	23
Sauvere küla	9	10	22	20
Sõmera küla	4	5	20	18
Ulje küla	7	6	17	15
Vendise küla	10	12	23	21
Vennati küla	9	10	15	16
Keskmine	6	7	20	19

Allikas: (Eesti kaart 2015); autori arvutused.

Lisa 5. Põhitegevuse kulude ja investeerimistegevuse väljaminekute jaotus tegevusalade järgi

01	Üldised valitsussektori teenused
	Valla- ja linnavolikogu
	Valla- ja linnavalitsus
	Reservfond
	Muud üldised valitsussektori teenused
	Valitsussektori võla teenindamine
	Ülalnimetamata üldised valitsussektori kulud kokku
02	Riigikaitse
03	Avalik kord ja julgeolek
	Politsei
	Päästeteenused
	Muu avalik kord ja julgeolek kokku
04	Majandus
	Ettevõtluse arengu toetamine, stardiabi
	Põllumajandus
	Metsamajandus
	Kalandus ja jahindus
	Elektrienergia
	Muu energia- ja soojamajandus
	Maanteetransport (vallateede- ja tänavate korrashoid)
	Ühistranspordi korraldus
	Veetransport
	Õhustransport
	Side
	Kaubandus ja laondus
	Turism
	Üldmajanduslikud arendusprojektid
	Muu majandus (sh majanduse haldamine)
	Ülalnimetamata majandus kokku
05	Keskkonnakaitse
	Jäätmekäitlus (prügivedu)
	Heitveekäitlus
	Saaste vähendamine
	Bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse, haljastus

Lisa 5 järg

05	Keskkonnakaitse
	Ülalnimetamata keskkonnakaitse kulud kokku
06	Elamu- ja kommunaalmajandus
	Elamumajanduse arendamine
	Kommunaalmajanduse arendamine
	Veevarustus
	Tänavavalgustus
	Muu elamu- ja kommunaalmajanduse tegevus
	Ülalnimetamata elamu-ja kommunaalmajanduse kulud kokku
07	Tervishoid
	Farmaatsiatooted – apteegid
	Ambulatoorsed teenused (kiirabi)
	Haiglateenused
	Avalikud tervishoiuteenused
	Muu tervishoid, sh. tervishoiu haldamine
	Ülalnimetamata tervishoiukulud kokku
08	Vaba aeg, kultuur ja religioon
	Sport
	Puhkepargid ja –baasid
	Laste muusika- ja kunstikoolid
	Laste huvialamajad ja keskused
	Noorsootöö ja noortekeskused
	Täiskasvanute huvialaasutused
	Vaba aja üritused
	Raamatukogud
	Rahva- ja kultuurimajad
	Muuseumid
	Teatrid
	Audiovisuaal, sh kinod
	Muusika (kontsertorganisatsioonid)
	Muinsuskaitse
	Kultuuriüritused
	Seltsitegevus
	Loomaaed
	Botaanikaaed

Lisa 5 järg

08	Vaba aeg, kultuur ja religioon
	Laululavad
	Ringhäälingu- ja kirjastamisteenused
	Religiooni- ja muud ühiskonnateenused
	Muu vaba aeg, kultuur, religioon, sh. Haldus
	Ülalnimetamata vaba aja, kultuuri ja religiooni kulud kokku
09	Haridus
	Alusharidus (lasteaiad)
	Üldhariduskoolid, sh LAK
	Kutseõppeasutused
	Kolmanda taseme haridus – kõrgkoolid
	Taseme alusel mittemääratletav haridus
	Koolitransport
	Koolitoit
	Öömaja
	Muud hariduse abiteenused
	Muu haridus, sh. hariduse haldus
	Ülalnimetamata hariduse kulud kokku
10	Sotsiaalne kaitse
	Haigete sotsiaalne kaitse
	Puuetega inimeste sotsiaalhoolekande asutused
	Muu puuetega inimeste sotsiaalne kaitse
	Eakate sotsiaalhoolekande asutused
	Muu eakate sotsiaalne kaitse
	Toitjakaotanute sotsiaalne kaitse
	Laste ja noorte sotsiaalhoolekande asutused
	Muu perekondade ja laste sotsiaalne kaitse
	Töötute sotsiaalne kaitse
	Eluasemeteenused sotsiaalsetele riskirühmadele
	Riskirühmade sotsiaalhoolekande asutused
	Riiklik toimetulekutoetus
	Muu sotsiaalsete riskirühmade kaitse
	Muu sotsiaalne kaitse, sh. sotsiaalse kaitse haldus
	Ülalnimetamata sotsiaalse kaitse kulud kokku

Allikas: (Eelarve ... 2015).

Lisa 6. Kaarma, Kärla ja Lümada valla kulud tegevusalade lõikes enne ühinemist (tuhandetes eurodes)

Aasta	Vald	Tegevusala kood								
		01	03	04	05	06	07	08	09	10
2010	Kaarma	345	1	456	63	171	2	340	1 472	248
	Kärla	201	0	106	25	27	2	190	633	68
	Lümada	72	0	60	5	53	0	68	379	54
2011	Kaarma	327	1	389	48	587	3	337	1 407	265
	Kärla	183	0	96	23	19	0	177	712	73
	Lümada	73	0	183	3	57	0	78	400	61
2012	Kaarma	308	6	431	59	274	6	423	1 491	268
	Kärla	186	0	134	65	16	0	196	883	65
	Lümada	66	0	220	2	56	11	84	423	63
2013	Kaarma	336	1	570	745	161	3	490	2 918	288
	Kärla	188	0	496	34	28	0	229	738	63
	Lümada	65	0	188	3	55	2	83	451	68
2014	Kaarma	423	150	584	68	237	2	1 231	1 664	332
	Kärla	190	0	162	22	52	0	228	802	70
	Lümada	92	0	211	4	67	0	107	501	66
Tegevusala kulud kokku		3 055	159	4 286	1 169	1 860	31	4 261	14 874	2 052
Kogukulud										31 747
Keskmise osakaal kogukuludest enne ühinemist (%)		9,6	0,5	13,5	3,7	5,9	0,1	13,4	46,9	6,5

Allikas: (Kohalike omavalitsuste eelarvearuanded 2015); autori arvutused.

Tegevusala koodid vt lisast 5.

Lisa 7. Lääne-Saare valla 2015. aasta põhitegevuse kulude ja investeerimistegevuse väljaminekute jaotus tegevusalade järgi (eurodes)

Tegevusala	Summa
Üldised valitsussektori teenused	702 360,6
Valla- ja linnavolikogu	49 975,0
Valla- ja linnavalitsus	521 091,6
Reservfond	60 000,0
Valitsussektori võla teenindamine	43 408,0
Üldisloomuga ülekanded valitsussektoris	27 886,0
Avalik kord ja julgeolek	2 505,0
Politsei	1 005,0
Päästeteenused	1 500,0
Majandus	1 236 737,7
Maanteetransport (vallateede- ja tänavate korrashoid)	716 110,1
Veertransport	122 000,0
Turism	7 140,0
Üldmajanduslikud arendusprojektid	94 560,0
Muu majandus (sh. majanduse haldamine)	296 927,6
Keskkonnakaitse	125 676,0
Jäätmekäitlus	49 441,0
Bioloogilise mitmekesisuse ja maastiku kaitse	56 640,0
Muu keskkonnakaitse	19 595,0
Elamu- ja kommunaalmajandus	299 612,4
Veevarustus	102 180,4
Tänavavalgustus	95 200,0
Muu elamu- ja kommunaalmajanduse tegevus	102 232,0
Tervishoid	2 600,0
Avalikud tervishoiuteenused	2 600,0
Vaba aeg, kultuur ja religioon	985 505,0
Sportitegevus	231 439,2
Laste muusika- ja kunstikoolid	124 513,0
Laste huvialamajad ja keskused	37 125,0
Noorsootöö ja noortekeskused	41 764,0
Raamatukogud	128 931,9
Rahva- ja kultuurimajad	328 292,0
Muuseumid	1 000,0
Kultuuriüritused	27 360,0
Seltsitegevus	33 080,0
Ringhäälingu- ja kirjastamisteenused	5 000,0
Religiooni- ja muud ühiskonnateenused	4 000,0
Muu vaba aeg, kultuur, religioon, sh haldus	23 000,0

Lisa 7 järg

Tegevusala	Summa
Haridus	3 397 441,2
Alusharidus	1 249 367,9
Põhikoolid/Põhihariduse otsekulud	1 415 631,3
Gümnaasiumid/ Põhi-ja üldkeskhariduse kaudsed kulud	241 450,0
Täiskasvanute gümnaasiumid	33 060,0
Koolitransport	94 732,0
Koolitoit	164 080,0
Muud hariduse abiteenused	156 500,0
Muu haridus	42 620,0
Sotsiaalne kaitse	504 893,7
Haigete sotsiaalne kaitse	15,0
Muu puuetega inimeste sotsiaalne kaitse	53 296,0
Eakate sotsiaalhoolekande asutused	122 837,0
Muu eakate sotsiaalne kaitse	2 000,0
Toitjakaotanute sotsiaalne kaitse	13 800,0
Laste ja noorte sotsiaalhoolekande asutused	15 255,4
Muu perekondade ja laste sotsiaalne kaitse	84 492,3
Töötute sotsiaalne kaitse	13 000,0
Eluasemeteenused sotsiaalsetele riskirühmadele	32 205,0
Riiklik toimetulekutoetus	62 060,6
Muu sotsiaalsete riskirühmade kaitse	16 900,0
Muu sotsiaalne kaitse, sh. sotsiaalse kaitse haldus	89 032,3
Kokku põhitegevuse kulud ja investeerimistegevuse väljaminekud	7 257 331,5

Allikas: (Lääne-Saare valla ... 2015).

Lisa 8. Saare maakonna omavalitsuste kulud tegevusalade lõikes perioodil 2010-2014
(tuhandetes eurodes)

Tegevusala	2010	2011	2012	2013	2014	Kokku	Keskmine osakaal kogukuludest (%)
Üldised valitsussektori teenused	3 459	3 415	3 435	3 730	3 802	17 841	10,5
Avalik kord ja julgeolek	46	45	63	59	209	422	0,2
Majandus	3 176	3 137	3 924	4 820	3 285	18 342	10,8
Keskkonnakaitse	384	296	340	1 035	322	2 377	1,4
Elamu- ja kommunaalmajandus	1 577	2 082	1 626	1 690	2 235	9 210	5,4
Tervishoid	73	53	41	8	8	183	0,1
Vaba aeg, kultuur ja religioon	4 943	4 031	5 045	6 462	6 347	26 828	15,8
Haridus	17 346	14 544	15 348	17 036	16 940	81 214	47,8
Sotsiaalne kaitse	2 315	2 229	2 189	4 047	2 866	13 646	8,0
Kokku	33 319	29 832	32 011	38 887	36 014	170 063	100,0

Allikas: (Kohalike omavalitsuste eelarvearuanded 2015); autori arvutused.

Lisa 9. Põhitegevuse kulude ja investeerimistegevuse väljaminekute jaotus tegevusalade järgi Saare maakonna omavalitsustes 2015. aastal (tuhandetes eurodes)

Omavalitsusüksus	Tegevusala kood								
	01	03	04	05	06	07	08	09	10
Kuressaare Linnavalitsus	1 513	21	3 114	64	808	0	2 610	10 762	955
Lääne-Saare Vallavalitsus	702	3	1 237	126	300	3	986	3 397	505
Kihelkonna Vallavalitsus	188	0	111	16	22	0	77	316	218
Laimjala Vallavalitsus	132	0	155	9	32	0	66	292	68
Leisi Vallavalitsus	224	1	202	22	274	6	131	1 077	343
Muhu Vallavalitsus	324	8	447	27	94	0	770	737	95
Mustjala Vallavalitsus	163	0	70	6	19	2	63	342	65
Orissaare Vallavalitsus	173	6	120	5	96	0	341	2 624	112
Pihlta Vallavalitsus	231	0	91	11	59	1	143	671	82
Põide Vallavalitsus	109	13	149	5	26	0	124	460	95
Ruhnu Vallavalitsus	77	2	13	6	19	0	35	98	5
Salme Vallavalitsus	180	4	146	21	33	0	120	747	59
Torgu Vallavalitsus	74	0	129	3	16	0	25	47	39
Valjala Vallavalitsus	149	4	235	2	31	1	120	706	109
Tegevusala kulud kokku	4 239	62	6 219	323	1 829	13	5 611	22 276	2 750
Kogukulud									43 322
Osakaal kogukuludest (%)	9,8	0,1	14,4	0,7	4,2	0,0	13,0	51,4	6,3

Allikas: (Valjala ... 2015; Lääne-Saare valla ... 2015; Valla ... 2015; Põide ... 2015; Muhu ... 2015; Leisi ... 2015; Kuressaare ... 2015; Kihelkonna ... 2015; Laimjala ... 2015; Mustjala ... 2015; Orissaare ... 2015; Pihlta ... 2015; Ruhnu ... 2015; Torgu ... 2015); autori arvutused.

SUMMARY

THE ECONOMIC CONSEQUENCES OF THE MERGER OF SAARE COUNTY LOCAL GOVERNMENTS

Triin Saarma

Estonian administrative reform has been spoken and written about for 20 years. No level of society questions the need for this reform. However, no progress has been made in these two decades. Regardless of its size and available income basis, every local government has to provide social assistance and services, organise youth work, the supply of water and sewerage, spatial planning, the maintenance of streets and roads, public transport, public services and amenities and waste management and organise the maintenance of schools, pre-school child care institutions, cultural centres, libraries et al. Also, additional funds are needed for investments and development. Due to the fact that there is a significant difference between the amount of local governments' gross income and income per capita, Estonia faces a situation in which local governments cannot perform all of the functions assigned to them.

To date, it has been hoped to resolve problems regarding local governments through voluntary mergers. 72 Estonian towns and municipalities merged between 1996 and 2014, resulting in the formation of 30 new local government units.

The different interests of political parties and promotion of voluntary mergers has led to a situation where these mergers have simply been mechanical, not an attempt to substantively reform the local governments (e.g. reviewing the distribution of functions between central and local governments and whether all local governments have to perform the same functions). In the case of mechanical mergers, the problems related to local governments are hoped to be resolved through efficiency (economies of scale). At

the same time, no agreements have been reached regarding the fundamentals of administrative and territorial organisation (common starting points).

Bearing in mind these problems, it is justified to present an overview of the theoretical basis of (and the pros and cons of) amending administrative and territorial organisation at the level of local administration and to examine the results of the mergers of Estonian local governments that have taken place so far and the economic consequences of the merger of Kaarma, Kärla and Lümada municipalities.

The objective of this Master's thesis is to present an overview of the pros and cons of amending administrative and territorial organisation at the local government level and to identify the results of the mechanical merger of local governments. To achieve this objective, the following tasks were set:

- to explain the meaning of administrative and territorial reform and administrative reform;
- to present an overview of the pros and cons of amending administrative and territorial organisation at the level of local administration;
- to present an overview of the development of the administrative and territorial division and merger of local governments in Estonia;
- to present an overview of survey results related to the merger of local governments in Estonia and to compare them with the results estimated by the Ministry of the Interior; and
- to evaluate empirically whether the merger of Kaarma, Kärla and Lümada municipalities has increased efficiency for society as a whole (to examine the occurrence of economies of scale in the case of providing public services and the increase in expenses for the consumer).

This Master's thesis consists of two chapters: the first theoretical and the second empirical.

Since there is some confusion in Estonia about the terms 'administrative and territorial reform' and 'administrative reform' used in the thesis, an explanation is provided in the first subsection of the first chapter. After comparing their definitions by different authors, the author decided to be guided by the concept defined by Sulev Mäeltsemees,

since he distinguished the two terms clearly by stating that administrative and territorial reform forms just one part of administrative reform.

By reviewing the pros and cons of amending administrative and territorial organisation at the level of local administration (the number of local government units decreases), it was concluded that proponents and opponents of the merger of local governments present arguments on four subjects: economic efficiency; democracy and democratic control; equal treatment (volume and quality of services and the uniform level thereof for all taxpayers); and economic growth. Furthermore, it also emerged that it is difficult to shape a common understanding as to whether smaller local government units should be preferred or whether administrative and territorial organisation should be amended with the objective of reducing the number of local government units (and preferring larger local government units). Both small and large local governments have their advantages and disadvantages. At the same time, it is necessary to consider many factors when amending administrative and territorial organisation (e.g. economic efficiency, democracy and identity).

The empirical part of the thesis first presents an overview of the development of the administrative and territorial division and merger of local governments in Estonia. It is revealed that over the last 150 years many amendments have been made to Estonia's administrative and territorial organisation and that due to the country being ruled by different regimes it has not been able to follow any developmental logic. Since the boundaries of municipalities were restored in the early 1990s, mainly in line with the municipal reforms of 1939, the current administrative and territorial organisation of Estonia has basically remained as was stipulated in those reforms of 1939. Estonia has recognised the fact that what was considered progressive in 1939 cannot be deemed so in the 21st century.

The results of local government mergers in Estonia have been examined in four studies which present both similar and different results. They conclude that one of the most important negative results of mergers is a decrease in gross income due to the decrease in state subsidies. Previous studies about the results of local government mergers in Estonia have primarily examined the changes that have occurred at the level of administrative expenses, in main areas of activity (e.g. the increase in expenses

regarding education, culture and leisure) and in income bases, investments, administration and organisational structure. The studies reveal that three of the seven objectives set by the Ministry of the Interior were fulfilled; no position was taken regarding one objective.

Previous studies have also shown that economies of scale occur in regard to the general government expenses of larger local governments. However, the objective of these studies was not to evaluate the increase in service expenses for consumers if, after a merger, services are amalgamated into one organisation which results in an increase in distance for service consumers. This thesis observes whether efficiency for society as a whole improves after the merger of local governments.

It became clear that after the merger of Kaarma, Kärla and Lümada municipalities, expenses for service consumers increased, since the residents of what had been Kärla and Lümada municipalities now had to drive to the centre of Lääne-Saare municipality in Kuressaare to make use of certain services.

The occurrence of economies of scale in services following the merger of Kaarma, Kärla and Lümada municipalities is examined in two ways: by comparing the total amount of labour and administrative expenses (for all areas of activity) in the pre- and post-merger periods; and the proportion of administrative expenses in total expenses, and the difference therein. The thesis concludes that following the merger of the local governments, economies of scale did not occur. In the long term, however, they may occur in the case of administrative expenses if Lääne-Saare Municipal Government initiates procurements that were previously initiated by the three municipalities separately.

The occurrence of economies of scale in regard to services provided following the merger of local governments could be examined further on the basis of the presentation of the local governments' budgets, wherein labour and administrative expenses are distinguished by area of activity. In such a case, it is possible to analyse services (areas of activity) and determine whether and in regard to what types of expenses economies of scale occur. Nevertheless, local governments are not obliged to present types of expenses related to areas of activity (administrative and labour expenses etc.). Before a

large-scale merger takes place it is therefore necessary to change the requirements for the accounting reports of local governments so that it is also possible to examine the results of the merger in terms of the types of expenses by area of activity.

Since this thesis shows that economies of scale did not occur within services after the merger of Kaarma, Kärla and Lümada municipalities, resulting in increased expenses for service consumers, society as a whole – both the providers and consumers of services – was negatively affected by the mechanical merger of local governments, and efficiency for society as a whole did not improve. Therefore, other solutions are needed to address the problem of local governments. It is necessary to carry out qualitative changes in public administration, i.e. to substantively reform local governments and to adopt administrative reforms. In order to adopt such reforms, the necessary surveys should be conducted in the future.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Triin Saarma,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
SAAREMAA OMAVALITSUSTE ÜHINEMISE MAJANDUSLIKKE TAGAJÄRGI,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on Olev Raju,
(*juhendaja nimi*)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **19.05.2015**